香港申诉专员公署

Office of The Ombudsman, Hong Kong



主动调查报告

Direct Investigation Report

1823 处理投诉及查询的成效

Effectiveness of 1823 in Handling Complaints and Enquiries

报告完成日期： 2024年 3月 5日

Completion Date: 5 March 2024

报告公布日期： 2024年 3月 7日

Announcement Date: 7 March 2024

目录

报告摘要

章节		*段落*
1	*引言*	
	背景	***1.1 - 1.4***
	调查范围	***1.5***
	调查过程	***1.6 - 1.7***
2	***1823** 的概况*	
	角色及服务范围	***2.1 - 2.4***
	服务渠道	***2.5***
	***1823** 服务渠道的使用量*	***2.6 - 2.7***
	处理投诉及查询的服务表现	***2.8 - 2.9***
	处理投诉及查询的配套	***2.10 - 2.24***
	持续改善措施	***2.25 - 2.27***
3	***1823** 处理投诉及查询的情况*	
	处理查询的机制	***3.1***
	处理投诉的机制	***3.2 - 3.3***
	处理查询及投诉的数量	***3.4***
	转介个案予部门跟进	***3.5***
	监察个案回复进度	***3.6***
	处理权责不清的投诉个案的程序	***3.7 - 3.14***
4	*接听来电的表现及额外支援政府热线*	***4.1 - 4.2***
	处理跟参与部门有关的来电的情况	***4.3 - 4.11***
	额外支援政府热线	***4.12 - 4.15***
	***2019** 冠状病毒病疫情对 **1823** 服务的影响*	***4.16 - 4.22***

5　1823 对投诉及查询资料的分析和运用

向参与部门提供报告	*5.1 - 5.5*
向部门反映及建议改善资讯发放	*5.6*
上传数据到「资料一线通」	*5.7*

6　个案选录及其他地区政府的综合热线服务

个案选录	*6.1 - 6.27*
其他地区的政府热线服务	*6.28 - 6.37*

7　本署的评论及建议

整体评论	*7.1 - 7.5*
（一）未能有效处理跨部门投诉及部门间权责不清的个案	*7.6 - 7.27*
（二）接听电话能力未能应付服务需求	*7.28 - 7.32*
（三）应对危机情况的能力有改善空间	*7.33 - 7.35*
（四）其他日常运作上可改善之处	*7.36 - 7.38*
（五）须向部门厘清 1823 的职能	*7.39 - 7.41*
（六）效率办应善用 1823 处理个案所得的经验和资料，积极协助政府改善服务及提升公共行政水平	*7.42 - 7.46*
建议	*7.47*
鸣谢	*7.48*

1823 处理投诉及查询的成效
主动调查报告摘要

引言

1823 于 2001 年成立，现时隶属于创新科技及工业局辖下效率促进办公室（「效率办」）。1823 提供 24 小时一站式服务，为市民解答有关 23 个参与部门的服务查询，并接收市民对所有政府服务的投诉。

2. 在 2018 年至 2023 年期间，1823 每年平均处理约 195 万宗查询及 55 万宗投诉。随着越来越多市民使用 1823 的服务，1823 可算是政府与市民接触的其中一个主要平台。1823 若未能有效运作或经其处理的投诉和查询未获适切跟进，不单会影响到部门日常处理公众投诉及查询的工作，亦直接影响市民对政府的印象和信心。另外，政府透过 1823 接收市民对政府服务的意见，可了解市民关注及掌握社会脉搏。因此，有效发挥 1823 的功能，可促进政府良好管治及提升公共行政效率和质素。

本署调查所得

3. 本署的调查发现，1823 过去六年每年平均处理约 195 万宗查询。就以电话提出的查询，1823 能够在首次通话时，解答当中的 99%，达到其提供一站式查询服务的目标。本署亦审视 1823 的日常运作，包括处理来电的情况、与参与部门的合作安排、以及数据运用，并审研相关投诉个案，了解 1823 处理跨部门或有部门权责不清的个案的工作。综合调查所得，本署有以下评论及建议。

（一）未能有效处理跨部门投诉及部门间权责不清的个案

4. 根据 1823 现行的投诉处理机制，部门如拒收 1823 转介的个案，须提供原因并建议个案应转介至哪个部门；如投诉个案涉及多个政府部门而部门间权责不清，以致当有两个部门都拒绝接收个案，1823 会启动上呈机制，重复要求拒收部门不同级别的人员重新审视个案。

5. 个案如经机制上呈至第三层仍未达共识，1823 会尝试与部门斡旋，协调部门进行协商及建议部门进行「一次性」（即不影响部门对其权责的立场及不会在同样情况再出现时被援引为先例）的跟进（例如「一次性」维修），以解决问题。若相关部门最终决定不作跟进，1823 会统筹向投诉人提供综合回复，并要求部门在回复内陈述个中原因。

未能规限部门适时跟进个案

6. 在 2018 年至 2023 年期间，1823 每年平均接获约 55 万宗投诉，因部门拒收而须透过上呈机制处理的约有 7,400 宗，其中约 4,100 宗（约 56%）个案超出各政府部门一般回复时限的 30 天以上才完成跟进，约 560 宗（约 7.5%）的个案更超过 6 个月仍未完成跟进，情况殊不理想。

7. 本署从个案审研中留意到，这些耗时以月计才能完成跟进的个案，往往涉及部门未有适时回复 1823、未有就拒收个案解释原因，以及部门间反复就分工或权责的问题有争议。

8. 本署认为，为确保个案获适时转介，如部门认为个案不属其职权范围或应由其他部门处理，须在指定时限内回复 1823 并解释原因。若部门未有跟从，1823 可直接启动上呈机制或按该机制，要求部门再次检视个案。

上呈机制未能确保部门直接沟通及进行跨部门协作

9. 处理涉及跨部门投诉最有效及快捷的方法，是部门主动直接就问题进行磋商，以尽早处理分歧并就权责分工达成共识。然而，本署的个案研究显示，在 1823 透过上呈机制厘清个案的主事部门之过程中，部门很多时候只是各自重复有关投诉不属其职权范围的立场，透过 1823 回应其他部门的意见的情况亦时有出现。部门间甚少甚至没有主动就个案直接沟通或磋商，以厘清有关权责及尝试就职责分工达成共识。

10. 本署认为，1823 的协调及斡旋工作未能有效促进部门间直接沟通，厘清分歧和及早展开跨部门协作，以处理市民的投诉。

须加强就跨部门或有权责争议投诉的协调能力

11. 本署发现，在厘清相关部门在个别个案中的权责并识别出主事部门的过程中，1823 往往是「有责无权」。1823 不可能掌握所有部门的具体工作和职权范围，也无权指令部门接收个案或就任何个案采取跟进行动。因此，当部门间就某个案的权责出现争议时，1823 往往只能在部门间逐一查问，以及按部门指示或建议将个案转介给其他部门。这程序会重复直至有部门愿意接收个案，或透过协调有关部门进行「一次性」行动。

12. 根据 1823 的资料，在 2018 年至 2023 年期间，透过上呈机制处理的个案主要涉及范畴均属直接影响民生的「老、大、难」地区问题，所占比率超过 50%。但这些与民生息息相关的个案理应迅速处理，却不时因部门之间权责不清无法及早获得解决，也会令市民产生政府部门互相推卸责任之观感。此外，就个别个案而言，透过 1823 协调进行的「一次性」的行动，或许暂时解决了所涉问题，惟各部门就权责方面的根本性分歧或误解，仍未获彻底解决或疏理。日后当老问题再次出现，1823 又周而复始地寻找主事部门、进行转介及协调。

13. 本署并非全盘否定 1823 的上呈机制就处理涉及跨部门或权责不清的个案所发挥的作用。本署认为，值得探讨除按现行上呈机制行事外，1823 可如何进一步发挥其角色，协助政府有效处理涉及跨部门及权责不清的「老、大、难」地区问题。

14. 本署留意到，在完善地区治理方案下成立的「地区治理专组」职权包括统筹和协调涉及跨部门及／或跨区的地区问题、确立权责分工和理顺工作流程，以及监察各决策局和部门所执行的措施成效及督导相关决策局和部门制定改善措施等。民政及青年事务局及民政事务总署负责支援「地区治理领导委员会」及「地区治理专组」的工作。

15. 本署认为，1823 应把握完善地区治理的契机，支持及配合政府的完善地区治理方案，就涉及地区问题以及重复出现权责不清问题的个案，制定一套机制及订定相关工作指引，将上呈工作制度及恒常化，以有系统、适当及适时地将该些个案上呈民政事务专员或「地区治理专组」，以期透过政府的高层架构更有效解决涉及跨部门及权责争议的个案及地区问题。

（二）接听电话能力未能应付服务需求

16. 2018年至2023年期间，1823于12秒内接听来电的比率只介乎61%至74%之间，长期未能达到其所订的「至少80%来电于12秒内获接听」的服务指标。

17. 另外，本署留意到，效率办统计1823处理来电的数目时，将被电话系统转驳至留言信箱的来电也包括在内；按此计算方法，在2018年至2023年期间，1823每年平均能处理约68%的来电。不过，若剔除被转驳至留言信箱的来电的数目，实际上1823每年平均只能接听约42%的来电，即每年平均有约257万的来电未获职员即时接听。

18. 本署认为，作为一个专责处理市民查询及投诉的单位，1823在2018年至2023年期间接听来电的比率长期未达其订下的指标，有违市民期望。虽然1823于2023年处理来电的表现已有改善，并已于2023年12月底完成电话系统更新工程，但本署认为，1823须持续积极监察并适时检视，以进一步提升1823接听电话的比率。

（三）应对危机能力有改善空间

19. 为支援政府对2019冠状病毒病的抗疫工作，1823于2020年1月起接听多条与抗疫相关的热线。在2022年2月及3月的第五波疫情高峰期期间，市民来电1823的数量大幅增加，较正常时期每月38万个来电量大幅增加超过两倍。与此同时，1823有不少前线员工因染疫或须进行强制检测而缺勤，进一步影响1823的运作。就于第五波疫情期间的服务未能应对市民的需求，1823曾采取不同应变措施。

20. 本署留意到，1823的部分应变措施需要参与部门的配合或协调，但部门未必能作出配合。

21. 本署明白，在极端情况下难以要求公共服务（包括1823的服务）完全维持平常的水平。然而，效率办亦应参考应对疫情的经验，制定危机应急计划。本署认为，效率办应尽快与所有参与部门进行商讨，制定后备方案及应变措施，并将方案加入合作协议，

以便日后再出现突发及紧急情况时，双方能根据协议内容迅速采取应变措施。

（四）其他日常运作上可改善之处

<u>进一步应用人工智能科技处理查询</u>

22. 1823 于 2019 年 12 月推出文字版本及语音版本的聊天机械人(Chatbot)，利用人工智能分析市民以自然语言输入的问题，以解答市民的查询。

23. 现时 1823 的文字及语音版本的聊天机械人只能处理数个主题事项，大部分主题事项仍须由职员接听电话或阅读文字讯息后作解答。本署认为，1823 应定期就市民的查询进行统计及分析，按市民关注的事项或政府服务，逐步增加可透过聊天机械人向市民提供的资讯。

<u>便利市民自行查询个案进度</u>

24. 现时，只有经 1823 流动应用程式提出查询及投诉的市民可在流动应用程式中查看个案进度及部门回复，经其他途径提出查询及投诉的市民则仍需致电或以文字讯息查询个案进度。本署认为，效率办应进一步便利市民，让他们可自行在电子平台上查看个案进度。这有助减省 1823 职员的相关工作，释放更多时间及人手处理查询及投诉。

<u>鼓励部门使用个案回复平台回复市民</u>

25. 1823 于 2022 年 7 月起向参与部门推出个案回复平台。就符合自动回复条件的个案（例如市民有提供联络资料），参与部门可透过该平台，将回复经 1823 的系统自动发给市民。

26. 本署认为，1823 应要求参与部门如选择经 1823 回复市民，须一律使用该平台转发回复，并考虑进一步开放该个案回复平台予所有部门。这安排既可简化 1823 处理投诉个案的程序，由系统自动同步更新个案进度，亦可避免出现职员遗漏更新个案进度的可能。

（五）须向部门厘清 1823 的职能

27. 1823 所提供的一站式处理查询及投诉的服务是面向市民的。对部门而言，1823 是协助部门处理与其职权及服务有关的查询及转介有关该部门的投诉。至于部门直接从市民收到涉及其他部门的查询及投诉，原则上不属 1823 职责范畴内须代部门处理的事情。

28. 本署的个案审研发现，有部门并不是经由 1823 接收投诉人的举报，但当该部门拟转介警方跟进时，却是将个案交到 1823，要 1823 代为转介；而即使接收或转介由警方负责执法的罪案举报并不在 1823 的服务范围内，1823 亦按该部门要求照办。

29. 本署认为，效率办有需要向各局／部门说明 1823 的职责和服务范围，并要求局／部门间直接转介市民的查询、投诉和相关资料，以改善政府整体处理市民查询及投诉的效率之同时，也确保 1823 的资源是用于其本身的职能上。

30. 另外，根据 1823 与参与部门签订的合作协议，部门须提供知识库的内容，以供 1823 解答市民的查询。部门亦须及早将推出新服务的详情通知 1823。效率办表示，曾经因为参与部门没有适时通知甚或没有通知 1823 其推行的新服务或新安排并更新知识库，以致 1823 无法应付突然急增的电话查询。本署认为，1823 可考虑要求参与部门定期提交筹划预算以便作出相应准备，并不时提醒部门更新知识库的重要性。

（六）效率办应善用 1823 处理个案所得的经验和资料，积极协助政府改善服务及提升公共行政水平

31. 除了管理 1823，效率办亦是政府顾问，就业务流程重整、架构重组、衡量服务表现、知识管理和变革管理，为各局／部门提供顾问服务。本署认为，效率办可整理 1823 处理查询及投诉所得的数据，让局／部门分析不同公共服务项目的表现及市民的关注和需要，从而改善公共服务。

32. 另外，跨部门的个案往往涉及部门间就权责及分工出现的争议，这些争议不排除涉及系统性问题。效率办整合相关数据让各局／部门结合本身的数据作出全面分析，有助政府以全局观及

宏观角度检视各地区问题，厘清各部门的职能及理顺部门分工和工作流程，以及制定长远策略，加强各板块的政策及服务的协调及配合。

33. 本署亦留意到效率办表示，在处理与疫情有关的热线期间，1823 积极与相关部门联络，以确保与抗疫相关的资讯清晰易明，从而减少不必要的投诉及查询。这方面的努力值得肯定。效率办应恒常从政府资讯是否清晰易明的角度分析市民的查询及投诉（例如是否在短期内有大量因误解政府资讯引致的查询），并向相关部门提供意见。

建议

34. 基于以上所述，申诉专员向效率办提出了 13 项建议：

强化处理跨部门且权责不清的投诉个案之能力

(1) 严格执行部门如认为个案不属其职权范围或应由其他部门处理，须在指定时限内回复并解释原因的要求；若部门在限期过后仍未回复，1823 可直接启动上呈机制或按该机制要求相关部门再次检视个案，以确保投诉获适时处理。

(2) 就涉及地区问题及重复出现权责争议的个案，制定一套机制及订定相关工作指引，将上呈工作制度及恒常化，以便有系统、适当及适时地把个案上呈民政事务专员或「地区治理专组」。

加强 1823 与部门的协作与沟通

(3) 就可能严重影响 1823 服务的突发及紧急情况，与所有参与部门商讨后备方案及应变措施，并将方案加入合作协议，将之恒常及制度化，让市民有清楚讯息及合理的渠道向政府部门作查询及投诉。

(4) 向各局／部门说明 1823 的职责和服务范围并要求局／部门间直接转介市民的查询或、投诉和相关资料，以确保 1823 的资源是用于其本身的职能上，并改善政府整体处理市民查询及投诉的效率。

(5) 要求参与部门定期就新服务或新安排提交筹划预算，以便作出相应准备，并不时提醒部门更新知识库的重要性。

提升 1823 的运作效能

(6) 就刚完成更新的电话系统，持续积极监察并适时检视，以进一步提升 1823 接听电话的比率。

(7) 于 1823 处理查询的工作上进一步应用人工智能科技，逐步增加可透过聊天机械人向市民提供的资讯。

(8) 研究让市民在电子平台上查阅其向 1823 提出的个案的进度。

(9) 严格要求选择经 1823 回复市民的参与部门须一律使用该平台回复市民。

(10) 考虑开放 1823 的个案回复平台予所有部门使用。

善用资料

(11) 进一步整理 1823 处理查询及投诉所得的数据，以便局／部门自行提取所需数据作出全面分析，以改善政府服务。

(12) 对跨部门个案进行系统性分析及整合相关数据，不时向「地区治理专组」提交报告，以协助政府解决涉及跨部门的地区问题及制定加强地区行政的长远策略。

(13) 恒常从政府资讯是否清晰易明的角度分析市民的查询及投诉（例如是否在短期内有大量因误解政府资讯引致的查询），并向相关部门提供意见。

申诉专员公署
2024 年 3 月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 **Facebook** 及 **Instagram** 专页，以获取最新资讯：
Facebook.com/Ombudsman.HK   **Instagram.com/Ombudsman_HK**

Executive Summary
Direct Investigation Report

Effectiveness of 1823 in Handling Complaints and Enquiries

Introduction

1823, established in 2001, is managed by the Efficiency Office ("EO") under the Innovation, Technology and Industry Bureau. It provides a one-stop service round the clock to answer public enquiries in respect of the services of 23 participating Government departments and receive complaints lodged by members of the public against all Government services.

2. Between 2018 and 2023, 1823 handled an average of about 1.95 million enquiries and 550,000 complaints each year. As more members of the public use its service, 1823 may be regarded as one of the Government's major platforms for contact with the public. If 1823 is not operating effectively or the complaints and enquiries it handled are not properly followed through, it will not only impede departments' daily handling of complaints and enquiries, but also directly impact the public's impression of and confidence in the Government. Moreover, by collecting public views on its services through 1823, the Government can understand people's concern and keep tabs on the pulse of community. Hence, the effectiveness of 1823 is conducive to good governance and enhancing the efficiency and quality of public administration.

Our Findings

3. Our investigation reveals that over the past six years, it handled an average of around 1.95 million enquiries annually. In the case of telephone enquiries, 1823 achieved first call resolution at 99%, which is in line with its aim of providing one-stop enquiry service. This Office has also examined the daily operations of 1823, including its handling of calls, cooperation arrangements with participating departments and use of data. We have studied relevant complaint cases as well to understand how 1823 handles cross-departmental cases or cases involving unclear delineation of responsibilities. Consolidating our findings, this Office has the following comments and recommendations.

(I) Unable to Effectively Handle Cross-departmental Complaints and Complaints with Unclear Delineation of Responsibilities

4. According to 1823's existing complaint handling mechanism, departments rejecting a case referred by 1823 are required to give reasons and suggest which department should be assigned the case; where a complaint involving multiple departments and unclear delineation of responsibilities is rejected by two departments, 1823 would activate an escalation mechanism and repeatedly request the rejecting departments to review the case by officers at different ranks.

5. If a case is still unresolved after being escalated to the third level, 1823 would attempt to liaise with the departments, coordinate discussion among them, and suggest the departments to resolve the problem by "one-off" (i.e., without prejudice to the departments' stance on their purview and not to be cited as precedent in similar situation) follow-up, such as "one-off" repair works. Eventually, if departments still refuse to take up and handle the case, 1823 would coordinate a consolidated reply to the complainant and the departments are requested to state the reasons in its reply.

Unable to Compel Timely Follow-up Actions of Departments

6. Between 2018 and 2023, 1823 received an average of about 550,000 complaints each year, including about 7,400 cases processed under the escalation mechanism due to rejection by departments. Of which, about 4,100 cases (56%) took more than 30 days to complete, i.e. beyond the normal time frame for departments to reply, and about 560 cases (7.5%) were not completed even after six months, which is far from satisfactory.

7. Our case studies reveal that cases taking months to complete often involved the departments' delay in reply to 1823, rejection of cases without giving reasons, and repeated disputes over division of labour or responsibilities.

8. This Office is of the view that to ensure timely referral of cases, departments should reply to 1823 within a specified time limit with reasons if they consider that a case is outside their purview or should be handled by another department. If departments fail to do so, 1823 can activate the escalation mechanism outright or request departments to review the case under the mechanism.

Escalation Mechanism Could Not Ensure Direct Communication and Collaboration among Departments

9. The most effective and speedy way to handle cross-departmental complaints is that the departments proactively and directly discuss the problem among themselves, thereby resolving disputes and reaching a consensus on the division of labour as soon as possible. Nevertheless, our case studies reveal that in the process of establishing ownership of a complaint under 1823's escalation mechanism, departments often only reiterated their respective stance that the complaint was outside their purview, and sometimes responded to the views of other departments through 1823. Departments rarely, or never, took the initiative to communicate or liaise directly among themselves regarding the case in order to clarify and reach a consensus on the division of labour.

10. This Office considers 1823's coordination and liaison work not effective in promoting direct communication, clarifying differences and initiating collaboration among departments at an early stage to handle public complaints.

Ability to Coordinate in Cross-departmental Complaints or Complaints with Unclear Delineation of Responsibilities to be Strengthened

11. This Office finds that in the process of clarifying departments' responsibilities and identifying the responsible party in individual cases, 1823 is often stuck in a position of "having responsibility but no authority". 1823 can hardly keep track of the specific duties and remits of all departments, nor is it empowered to command departments to accept a case or follow up on any case. As such, in case of unclear delineation of responsibilities, 1823 can only approach the departments one by one and re-assign the case as instructed or suggested. This process is repeated until a department is willing to take ownership, or "one-off" operation is coordinated with the departments concerned.

12. The data of 1823 show that between 2018 and 2023, a majority (over 50%) of the cases handled under the escalation mechanism involved district problems directly related to people's livelihood and regarded as "long-standing, big and difficult". Regrettably, these livelihood issues which need to be addressed urgently were often dragged on due to unclear delineation of responsibilities. This would also give rise to a perception that Government departments are passing the buck. For individual cases, 1823's coordination of "one-off" operation might resolve the problem at hand, but the

departments' fundamental disagreement or misunderstanding about their purview has yet to be fully resolved or clarified. When the same problem occurs again, 1823 has to repeat the entire process of identifying responsible departments, making referrals, and coordination.

13. While not disparaging the function of 1823's escalation mechanism in handling cross-departmental cases or cases involving unclear delineation of responsibilities, we consider it worthwhile to explore, in addition to the existing escalation mechanism, how 1823 can play a greater role in assisting the Government to tackle the "long-standing, big and difficult" district problems involving multiple departments and unclear delineation of responsibilities.

14. This Office notes that under the proposals to improve district governance, the Task Force on District Governance ("TFDG") has been set up to steer and coordinate cross-departmental and/or cross-district issues, establish the division of labour and accountability, streamline the workflow, monitor the effectiveness of measures implemented by various policy bureaux/departments ("B/Ds"), and supervise them to formulate improvement measures. The Home and Youth Affairs Bureau and the Home Affairs Department ("HAD") support the work of the Steering Committee on District Governance and TFDG.

15. In our view, 1823 should seize this opportunity to support and facilitate the Government's proposals to improve district governance. For cases about recurring district problems with unclear delineation of responsibilities, 1823 should establish a mechanism and draw up guidelines to standardise and regularise the procedures for escalating to the District Officers of HAD or TFDG in a systematic, proper and timely manner, with a view to resolving cases and district problems which are cross-departmental and involving unclear delineation of responsibilities more effectively through the high-level structure of the Government.

(II) Insufficient Call Handling Capacity to Cope with Service Demand

16. Between 2018 and 2023, 1823 only managed to answer between 61% and 74% of calls within 12 seconds, persistently falling short of its performance pledge to "answer at least 80% of calls within 12 seconds".

17. Furthermore, this Office notes that in the statistics compiled by EO, the volume of calls handled by 1823 included calls redirected to voicemail by the telephone

system; in that sense, 1823 was able to handle about 68% of calls each year between 2018 and 2023. Yet, if the calls redirected to voicemail were excluded, 1823 was actually able to answer only about 42% of calls, i.e. an average of about 2.57 million calls each year are not answered by staff immediately.

18. This Office considers that for a call centre dedicated to handling public enquiries and complaints, 1823's falling short of its own pledge in answering calls persistently between 2018 and 2023 goes against public expectations. While 1823 has improved the performance in call handling in 2023, and completed the upgrade of telephone system in late December 2023, we urge 1823 to proactively monitor and conduct timely review of the system to further enhance its call answering rate.

(III) Room for improvement in crisis response capacity

19. To support the Government's anti-epidemic measures, 1823 had been engaged to answer several COVID-related hotlines since January 2020. During the fifth wave of epidemic in February and March 2022, the volume of calls received by 1823 soared more than two times from a normal average of 380,000 calls per month. Meanwhile, the operations of 1823 were further disrupted because many frontline staff could not report for duty due to infection or compulsory testing. 1823 introduced various contingency measures in response to the situation that its service could not cope with public demand during the fifth wave.

20. This Office notes that some of the contingency measures of 1823 required the cooperation or coordination of participating departments, which might not be forthcoming.

21. This Office recognises that it is unrealistic to expect public services, including 1823 service, to be maintained at the normal level at all times in extreme situations. Nevertheless, EO should learn from the COVID experience and prepare contingency plans. In our view, EO should discuss with all participating departments and formulate backup plans and contingency measures as soon as possible, and incorporate them into the cooperation agreements. In the event of unexpected and urgent situations in future, both parties can take contingency measures promptly based on the agreement.

(IV) Room of Improvement in Other Areas of Daily Operations

Further Application of Artificial Intelligence on Handling Enquiries

22. In December 2019, 1823 launched the text and voice versions of Chatbot, using artificial intelligence to analyse questions input with natural language by members of the public and answer their enquiries.

23. Currently, the Chatbot of 1823 in text and voice versions can only handle a few subjects, while most enquiries about other subjects are still processed by staff upon answering telephone calls or reading text messages. This Office urges 1823 to regularly compile and analyse statistics on public enquiries, and gradually provide more information by the Chatbot based on the subjects or Government services of public concern.

Facilitating the Public to Check Case Progress

24. Currently, members of the public can check the case progress and the departments' replies on 1823 mobile application only if their enquiries and complaints have been made thereon, while others have to call or write to 1823 for case progress. This Office considers that EO should provide further convenience for the public and facilitate them to check case progress themselves on an e-platform, thereby reducing the workload of 1823 staff and releasing more time and manpower to handle enquiries and complaints.

Encouraging Departments to Reply to the Public via Case Response Platform

25. 1823 launched the Case Response Platform for participating departments in July 2022. For cases that meet the criteria for automatic reply (e.g. where members of the public have left their contact details), participating departments can use the platform to reply to the public automatically via the 1823 system.

26. In our view, 1823 should require participating departments to always use the platform to reply to the public if they choose to reply via 1823, and consider opening up the Case Response Platform to all departments. This arrangement will streamline the complaint handling process of 1823. Given the automatic update of case progress by the system in parallel, it will also minimise omission of update by staff.

(V) Need to Clarify Functions of 1823 with Departments

27. 1823's one-stop service for making complaints or enquiries is intended for the public. As far as departments are concerned, 1823 service assists with handling enquiries related to their powers and services, as well as referring complaints against them. In principle, 1823 is not responsible for handling on their behalf enquiries and complaints departments received directly from the public involving other departments.

28. Our case studies reveal that while a department received a complainant's report not through 1823, when it intended to refer the report to the Police it passed the case to 1823 for referral on its behalf. Even though it was not within the scope of 1823 service to receive or refer crime reports for enforcement by the Police, 1823 acted as requested.

29. This Office considers that EO needs to explain 1823's duties and scope of service to B/Ds, and request B/Ds to directly refer public enquiries, complaints and relevant information among themselves. This will not only improve the overall efficiency of the Government's handling of public enquiries and complaints, but also ensure the use of 1823 resources on its own functions.

30. Separately, under the cooperation agreements between 1823 and participating departments, departments are required to provide the content of the Knowledge Base for 1823 to answer public enquiries, and notify 1823 of the details of any new services as early as possible. EO pointed out that on some occasions 1823 was unable to cope with a sudden surge in telephone enquiries because participating departments had not notified 1823 in a timely manner, or at all, of their newly launched services or arrangements and updated the Knowledge Base. This Office considers that 1823 may consider requesting participating departments to submit forecast plans on a regular basis for preparation accordingly, and remind departments from time to time of the importance of updating the Knowledge Base.

(VI) EO should Make Better Use of Experience and Information from Cases Handled by 1823 to Promote Improvement of Government Services and Enhance Standard of Public Administration

31. Apart from managing 1823, EO also serves as the Government's consultant to advise B/Ds on business process re-engineering, restructuring, performance evaluation, knowledge management and change management. This

Office considers that EO can consolidate the data collected from enquiries and complaints handled by 1823 for B/Ds to analyse the performance of public services and the concerns and needs of the community, with a view to improving public services.

32. Meanwhile, cross-departmental cases often involve disputes over accountability and division of labour, in which systemic issues cannot be ruled out. With the relevant data compiled by EO, B/Ds can conduct comprehensive analysis together with their own data, which can help the Government examine district problems from a holistic and macro perspective, clarify the roles and functions of departments, rationalise their division of labour and workflow, and formulate a long-term strategy to enhance the coordination and integration of policies and services across different sectors.

33. This Office also notes EO's remarks that when handling COVID-related hotlines, 1823 proactively liaised with the department concerned to ensure that anti-epidemic information was clear and comprehensible, thereby reducing unnecessary complaints and enquiries. Its efforts are commendable. EO should analyse public enquiries and complaints regularly from the perspective of whether Government information is clear and comprehensible (such as whether numerous enquiries have arisen from misunderstanding of Government information within a short period of time) and advise relevant departments.

Recommendations

34. In the light of the above, The Ombudsman makes 13 recommendations to EO:

Strengthening the Ability to Handle Cross-departmental Complaints with Unclear Delineation of Responsibilities

(1) stringently enforce the requirement that departments reply within a specified time limit with reasons if they consider that a case is outside their purview or should be handled by another department; if departments fail to reply after the deadline, 1823 can activate the escalation mechanism outright or request departments to review the case under the mechanism, so as to ensure timely handling of complaints;

(2) establish a mechanism and draw up guidelines to standardise and regularise the procedures for escalating cases about recurring district problems with unclear delineation of responsibilities to the District Officers or TFDG in a systematic, proper and timely manner;

Strengthening Collaboration and Communication between 1823 and Departments

(3) discuss with all participating departments on backup plans and contingency measures regarding unexpected and emergency situations that may cause serious disruption to 1823 service, standardise and regularise the plans by incorporating into the cooperation agreements, thereby providing the public with clear information and reasonable channels to make enquiries and complaints to Government departments;

(4) explain 1823's duties and scope of service to B/Ds, and request B/Ds to directly refer public enquiries, complaints and relevant information among themselves, thereby ensuring the use of 1823 resources on its own functions, as well as improving the overall efficiency of the Government's handling of public enquiries and complaints;

(5) request participating departments to submit forecast plans of new services or arrangements on a regular basis for preparation accordingly, and remind departments from time to time of the importance of updating the Knowledge Base;

Enhancing the Operating Efficiency of 1823

(6) proactively monitor and conduct timely review of the newly upgraded telephone system with a view to further enhancing 1823's call answering rate;

(7) expand the application of artificial intelligence on enquiry handling by 1823, and gradually provide more information by the Chatbot;

(8) study the launch of an e-platform for public to check progress of cases lodged with 1823;

(9) strictly require all participating departments to always use the Case Response Platform to reply to the public if they choose to reply via 1823;

(10) consider opening up the Case Response Platform to all departments;

Optimising the Use of Data

(11) further consolidate the data collected from enquiries and complaints handled by 1823 for B/Ds to capture the data required and conduct comprehensive analysis, with a view to improving Government services;

(12) conduct systemic analysis of cross-departmental cases and consolidate relevant data, submit reports to TFDG from time to time to facilitate the Government's resolution of cross-departmental district issues and formulation of long-term strategies to enhance district administration; and

(13) analyse public enquiries and complaints regularly from the perspective of whether Government information is clear and comprehensible (such as whether numerous enquiries have arisen from misunderstanding of Government information within a short period of time) and advise relevant departments.

Office of The Ombudsman
March 2024

We will post the case summary of selected investigation reports on social media from time to time. Follow us on Facebook and Instagram to get the latest updates.

Facebook.com/Ombudsman.HK **Instagram.com/Ombudsman_HK**

1

引言

背景

1.1 1823 成立超过 20 年，提供 24 小时一站式服务，为市民解答有关 23 个参与部门的服务查询，并接收市民对所有政府服务的投诉。

1.2 在 2022 年 1 月至 5 月期间，本署收到不少投诉指 1823 没有接听市民的电话，又暂停处理书面投诉及查询，令市民求助无门。政府于 2022 年 6 月 15 日答复立法会议员提问时亦承认，受 2019 冠状病毒病第五波疫情影响，1823 的来电量有时会超出系统上限，其中在 2022 年 3 月至 5 月，有 63%的来电被系统断线，即致电的市民未能与 1823 的职员对话或留言。此外，就涉及多个部门的投诉个案，1823 的处理和跟进不时受到质疑。

1.3 时至今日，1823 已成为市民向政府提出投诉及查询的主要联络点。1823 若未能有效运作或部分服务间歇停顿，不单会对市民造成不便，也会影响到部门日常处理公众投诉及查询的工作。而且，政府透过 1823 接收市民对政府服务的意见，可了解市民的关注，掌握社会脉搏。故 1823 有效发挥作用，可促进政府良好管治及提升公共行政效率和质素。

1.4 有鉴于此，申诉专员在 2022 年 7 月 26 日根据《申诉专员条例》（第 397 章）第 7(1)(a)(ii)条向管理 1823 的效率促进办公室（「效率辦」）展开主动调查。

调查范围

1.5 这项主动调查的审研范围包括：

- 1823 处理投诉及查询的范畴和角色；

- 1823 处理投诉及查询的机制和限制；
- 1823 对处理个案时所得数据的分析和运用；以及
- 可予改善之处。

调查过程

1.6 本署于 2022 月 7 月 28 日向公众公布展开此项主动调查，并邀请公众人士就此课题提供意见。就是次调查，本署人员曾到访 1823 的联络中心，了解 1823 处理市民来电的流程。我们亦审研了多宗 1823 处理跨部门投诉的个案记录及本署接获有关 1823 的投诉个案记录，也审阅了多项与 1823 服务有关的统计资料，以及 1823 与参与部门签订的合约内容。

1.7 2023 年 12 月 6 日，本署将调查报告草拟本送交效率办评论，并于 2024 年 2 月 7 日获该办回复。本署亦于 2023 年 12 月 18 日将调查报告草拟本送交「地区治理专组」及民政事务总署(「民政总署」）考虑。经考虑及适当纳入有关意见后，本署于 2024 年 3 月 5 日完成这份报告。

2

1823 的概况

角色及服务范围

2.1 1823（前称综合电话查询中心）于 2001 年成立，隶属于当时政务司司长办公室辖下的效率促进组。2018 年，效率促进组拨归创新科技局（现称创新科技及工业局），并易名为效率办。

2.2 效率办表示，1823 成立初期的目的是设立一个跨部门的电话中心，处理市民有关环境和清洁问题的查询和投诉。就市民而言，1823 提供单一联络点，让市民在查询和投诉时无须理会政府的组织架构或分工，并得到 24 小时一站式服务。对政府部门而言，1823 提供一个有效的共享服务平台，协助部门处理一般非紧急公众查询和投诉，使部门可专注处理其核心服务。部门可因应各自的考虑，决定是否委托 1823 处理其查询；部门如决定委托 1823，1823 会与部门（「参与部门」）签署合作协议。

2.3 由成立至今，1823 的职能不时因应政府政策及实际运作而调整，例如因应 2008 年施政报告要求部门优化处理投诉的机制，1823 自 2009 年起扩大其工作范围至接收市民对所有政策局及部门（即包括参与及非参与部门）的投诉。1823 亦会因应个别部门的要求为一些主要政府项目及措施而设立的短期热线提供支援。时至今日，1823 的服务范围主要包括：

(1) 处理参与部门订明范畴内的查询、赞赏及建议；

(2) 接收所有涉及政府服务范畴的投诉（包括要求政府服务的个案[1]）；及

(3) 支援为主要政府项目及措施而设立的短期热线。

---

1 要求政府服务个案的例子包括要求当局处理楼宇渗水、违例泊车、不当驾驶行为、噪音滋扰等。

2.4 1823与23个参与部门均签订了合作协议，说明双方的合作模式，包括1823的服务范围、更新知识库的安排、双方处理公众来电及个案的职责和目标处理时间，以及1823储存个案资料及提供管理统计报告的安排等。现时，1823代为处理的部门热线及／或传真号码和电邮地址，已涵盖大部分与民生息息相关的政府服务。**表1**列出了23个参与部门：

表1：与1823签订了合作协议的23个参与部门

参与部门			
1.	食物环境卫生署	13.	建筑署
2.	运输署	14.	劳工处
3.	屋宇署	15.	公司注册处
4.	路政署	16.	政府资讯科技总监办公室—香港政府一站通[@]
5.	机电工程署	17.	卫生署—控烟酒办公室[@]
6.	康乐及文化事务署	18.	土地注册处
7.	海事处	19.	渠务署
8.	渔农自然护理署	20.	社会福利署
9.	土木工程拓展署	21.	地政总署—地税及地价咨询处[@]
10.	差饷物业估价署	22.	发展局—绿化、园境及树木管理组[@]
11.	在职家庭及学生资助事务处	23.	房屋署
12.	香港邮政		

[@] 1823的服务只涵盖该部门某些指定服务范畴。

服务渠道

2.5 现时，1823透过多个渠道为市民提供服务。1823透过网站及聊天机械人自助服务提供参与部门的常见问答服务资讯，让公众查阅。市民亦可经电话（1823）、电邮（tellme@1823.gov.hk）、传真（2760 1823）、信件（荃湾邮政局邮政信箱1823）、短讯（6163 1823，只接受文字讯息）、网上表格（www.1823.gov.hk），以及

流动应用程式（Tellme@1823）直接联络 1823。此外，市民给参与部门的相关查询电话、电邮及／或传真亦会自动转驳 / 转发给 1823，以便代为处理。

1823 服务渠道的使用量

2.6 2018 年至 2022 年期间，网上常见问题使用量约为每年 260 万次至 460 万次不等，占 1823 服务总使用超过三成。同期，市民透过电话（包括 1823 及参与部门的热线）和文字讯息（包括电邮和传真、信函、电话短讯、流动应用程式及网上电子表格）联系 1823 的数目由 2018 年 422 万次攀升至 2022 年超过 718 万次（**表 2**）。

表 2：1823 服务渠道的使用量
（2018 年至 2023 年）
（调整至最近的千位数）

	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年
(a) 网上常见问题使用量（占总数百分比）	2,600,000 (38%)	2,700,000 (34%)	4,600,000 (47%)	3,800,000 (42%)	3,700,000 (34%)	3,750,000 (51%)
(b) 接获来电数量（占总数百分比）	3,702,000 (54%)	4,502,000 (57%)	4,744,000 (48%)	4,649,000 (51%)	6,472,000 (59%)	2,807,000 (38%)
(c) 接获文字讯息数量（占总数百分比）	519,000 (8%)	701,000 (9%)	498,000 (5%)	640,000 (7%)	712,000 (7%)	820,000 (11%)

	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年
(b)及(c)总数	4,221,000	5,203,000	5,242,000	5,289,000	7,184,000	3,627,000
(a)、(b)及(c)总数	6,821,000	7,903,000	9,842,000	9,089,000	10,884,000	7,377,000

2.7 根据 1823 提供的最新资料，市民在疫情后使用 1823 服务的习惯有明显改变。在 2023 年，市民透过电话联系 1823 的数目由疫情期间每年平均 529 万次大幅减少至 280 万次，使用量更显著低于较疫情前的 370 万次至 450 万次，而透过网上查询常见问题及以文字渠道联系 1823 的使用量则分别上升至 375 万次及 82 万。整体而言，以电话联系 1823 的比率下降至 38%。

处理投诉及查询的服务表现

服务指标

2.8 1823 网站显示，1823 以下列五项服务指标评核其处理投诉及查询的表现：

(1) 市民自行挂线比率不多于总来电量 10%；

(2) 至少 80%的来电于 12 秒内获接听；

(3) 至少 95%的查询于首次来电获解答；

(4) 70%的投诉个案于 3 小时内转介；以及

(5) 客户满意程度不低于 4 分（满分为 5 分）。

达标情况

2.9 根据效率办的资料，1823 于 2018 年至 2023 年均能达到上述第(1)、(3)、(4)及(5)项服务指标，唯独第(2)项的服务指标一

直都未能达标（见**表 3**）。2023 年，1823 于复常后的服务表现有所改善。

表 3：1823 的服务表现
（2018 年至 2023 年）

服务指标	表现					
	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年
(1) 自行挂线 (<10%)	9%	7%	10%	9%	9%	7%
(2) 12 秒内接听来电 (≥80%)	67%	68%	62%	71%	61%	74%
(3) 首次来电解答查询 (≥95%)	99%	99%	99%	99%	99%	99%
(4) 3 小时内转介投诉 (≥70%)	97%	97%	97%	97%	97%	97%
(5) 客户满足程度 (≥4)	4.52	4.54	4.53	4.54	4.52	4.56

处理投诉及查询的配套

知识库及电脑系统

2.10 根据 1823 与参与部门签订的合作协议，部门须提供知识库的内容，以供 1823 解答市民的查询。部门是知识库的拥有人，须确保知识库有最新及准确的资料，并及早将推出新服务的详情通知 1823，以便 1823 作相应安排。一般情况下，参与部门会主动更新知识库，1823 亦会在有需要时提示参与部门检视知识库的内容及作出适当更新。

2.11 1823 会从市民的角度，用易于理解的文字和表达方式（例如项目符号列表、表格、流程图等）整理部门提供的资料，再由部门核实相关内容。经部门核实的知识库内容会储存在 1823 的电脑系统。1823 职员可以透过电脑，用关键字搜寻知识库内的相

关主题项目（例如佣工），并按相关内容即时解答市民的一般查询及处理投诉。

2.12 另外，1823 的电脑系统亦储存、管理及整合所有 1823 循不同途径收到的查询、投诉、赞赏及建议个案的资料。就转介予部门处理的个案，该系统会按接收个案的日期计算回复个案的到期日，适时向部门发出催办通知。该系统也可以让 1823 透过不同途径（包括电邮、传真、短讯等）转发部门的回复给市民。

供参与部门使用的网上平台

2.13 为便利处理个案，1823 另行开发网上平台供参与部门的职员使用。部门的职员可透过该平台查阅所有经 1823 转介的个案内容、更新个案进度，以及将回复传送给 1823 等。当部门透过该网上平台进行操作，相关个案资料会同步更新至 1823 的电脑系统。

供部门使用的个案回复平台

2.14 为减省人手操作，1823 于 2022 年 7 月中旬至 11 月中，分阶段向参与部门推出个案回复平台：个案若符合自动回复条件（例如个案没有超过两次被部门拒收、市民有提供电邮地址、传真号码或接收短讯的电话号码），而部门又选择经 1823 回复市民，则部门不论有否使用上文**第 2.13 段**所述的网上平台也可以透过这个案回复平台，将回复经 1823 的系统直接发送给市民，而有关回复仍显示由 1823 发出，这安排省却由 1823 职员接收部门的回复后再转发给市民的工序。

2.15 个案回复平台已于 2022 年 11 月 14 日推展至所有参与部门。自该平台推出至 2023 年 12 月 31 日期间，部门经 1823 回复市民的个案超过 418,000 宗，当中 47%的个案是部门经个案回复平台直接发送回复给市民。

电话系统

2.16 1823 为市民提供电话热线服务的电话系统使用电脑电话集成技术连结电脑系统，并透过语音识别技术辨识来电涉及的部门，把来电转驳至 1823 处理相关热线的职员接听。此外，系统亦可同时处理多个来电及让未能即时被接听的来电安排为轮候接

听或转驳至留言信箱。电话系统可以同时间处理最多 437 个话音联系（包括谈话中的电话、等候中的来电及录制中的留言）。除接听市民来电外，1823 职员亦会使用电话系统的线路致电部门或回复市民。1823 于 2023 年 12 月底完成电话系统更新工程，增加扩展系统容量的弹性，并推出智能互动语音系统，透过人工智能技术，让市民致电 1823 时可使用语音输入所需的选项，无须按键，以及获取简单资讯。

2.17 1823 若同时收到大量来电，而负责接听电话的职员均已在线，部分未能即时转驳至职员的来电会被安排于轮候位置上。如轮候时间较长，为免市民久候，系统会转驳来电至留言信箱。职员会在来电量许可的情况下，按留言的先后次序回复留有联络资料的市民。倘若留言信箱线路亦告满溢，系统会请市民稍后再次来电，然后挂线。

2.18 1823 会监察线路用量，并会在高线路用量时采取措施，例如限制来电等候的时间，避免市民致电 1823 时因线路繁忙而未能接通。

热门查询资讯

2.19 就市民对于 23 个参与部门的服务经常查询的事项，1823 在其互动式话音系统、网站及手机应用程式提供相关资讯，让市民以自助形式查阅相关资讯，并会利用常见问题的关键字、标题等提升相关查询事项在搜寻结果中的排名，令市民更容易获得有关资讯。

常见投诉事项的专用电子表格

2.20 就常见的投诉事项，1823 于其网站及流动应用程式提供专用表格，让市民剔选与其投诉相关的项目及按提示输入部门处理投诉所需的资料，以减低部门需要市民补充资料的机会，也让 1823 的系统可直接处理该些结构化数据，减省 1823 职员以人手输入资料的工作。

聊天机械人

2.21 1823 于 2019 年 12 月推出文字版本及语音版本的聊天机械人(Chatbot)，利用人工智能分析市民以自然语言输入的问题，自动提供预先设定的回复，以解答市民的查询。

2.22 文字版本的聊天机械人应用于 1823 的网站及流动应用程式。截至 2023 年 12 月，该文字版本聊天机械人提供有关申请国际驾驶许可证、高龄津贴、狗只牌照、电业工程人员注册证明书、差饷及地租／地税、楼宇及建筑工程、饲养宠物和处理野生动物及昆虫、电力及电器安全的资讯。当遇到其他类别的查询时，聊天机械人会根据关键字搜寻及向市民提供相关常见问题及部门网页连结。这聊天机械人服务可让市民在经 1823 网站或流动应用程式提交个案前，获取相关资讯，如问题得以解答，便可免却市民提交个案，也可减省 1823 职员的工作。1823 正扩展文字版本聊天机械人服务范围至所有参与部门。

2.23 语音版本聊天机械人则应用于 1823 的电话系统，为市民解答有关国际驾驶许可证申请的查询及记录街灯维修个案。电话系统会在确定来电的主题后，于职员未能接听时提供聊天机械人服务的选项，以即时处理市民的查询或报告。

2.24 自推出至 2023 年 12 月期间，聊天机械人已处理逾 71,000 宗查询及报告。

持续改善措施

2.25 效率办指出，该办作为政府的内部管理顾问，多年来持续改善 1823 的运作，并因应实际需要，推出多项改善措施。下列为部分 1823 近年推行的改善措施：

流程及技术

(i) 透过辨识关键字词自动为文字讯息编定优次，以及透过语音辨识技术分析留言内容，由电脑系统将紧急个案优先派发给职员处理。

(ii) 引入地理资讯系统，让市民（透过流动应用程式或网页表格）及 1823 职员可在地图标示地点，提升市民、1823 与部门间沟通的效率。

(iii) 在转介个案时，电脑系统会根据个案的类别、性质及部门分工等资料，自动演算出应转介至部门的哪一位职员，减省由 1823 职员查阅资料以搜寻部门负责人的工作。

(iv) 更新 1823 流动应用程式，除了就常见投诉项目增设专用表格（上文**第 2.20 段**），1823 可透过程式向市民提供个案回复。

(v) 采用流程机械人处理部分内部工作（例如制作个案撮要），让职员专注处理市民的来电和文字讯息。

(vi) 持续分析市民的查询内容，更新及改善知识库，让职员更有效向市民提供资料及处理个案。

(vii) 按市民的查询内容，向参与部门提出有关部门项目资讯、表格、工作流程等的改善建议。

人手

(viii) 精简招聘程序、调整入职要求及引入不同类型（包括一般兼职、晚间兼职、短期合约、暑期兼职、专职夜班工作等）的员工，以加快招聘程序及扩充人手。

(ix) 引入阶段式培训，让新入职职员先掌握接听某范畴的来电的知识，并在熟习后进行其余的培训，使他们较易适应工作环境，并减低培训期间的职员流失。

(x) 设立专职小组处理较复杂的个案类别（例如部门拒收的个案），以确保该些个案得到妥善处理。

其他

(xi) 引入用者自付原则，按 1823 处理个案的数量向相关部门征收费用，鼓励部门在推出新项目时需作周详考虑，并研究如何便利市民了解及使用相关服务以减少查询。

2.26 1823 于 2024 年内会进一步应用科技改善服务，包括扩展人工智能聊天机械人服务以书面解答服务范围内的常见查询，以及在内部试行利用生成式人工智能技术，协助同事就市民的查询草拟书面回复。

2.27 此外，1823 参与由政府资讯科技总监办公室统筹的电子政府审计已经完成。1823 现正落实审计的顾问就如何利用先进资讯科技协助 1823 进一步改善服务的建议，包括应用自动语音转换文字工具协助处理市民的留言，以及在电话互动语音系统经短讯发放资料等。

3

1823 处理投诉及查询的情况

处理查询的机制

3.1 1823 按以下原则处理**查询**：

(1) 涉及参与部门的查询：根据知识库内容解答；如知识库没有相关资料，则记录查询详情并转介予相关部门处理。转介查询个案的处理与转介投诉个案的处理相同（下文**第 3.2 至 3.3 段**）。

(2) 涉及非参与部门的查询：提供有关部门的联络方法，以便市民直接向部门查询，1823 不会作出转介。

处理投诉的机制

3.2 就市民对政府服务的**投诉**（包括要求政府服务的个案），1823 职员会记录投诉详情，并转介予相关政策局或部门处理。在转介个案后，1823 会根据部门的服务承诺跟进处理进度，直至部门向投诉人作出回复。部门在接收个案后可透过以下途径向 1823 更新个案进度：

(1) 电邮；

(2) 1823 开发的网上平台（上文**第 2.13 段**）；或

(3) 直接将部门本身的投诉管理系统内的相关个案处理进度资料，经应用程式介面传送到 1823 的电脑系统（上文**第 2.12 段**）。

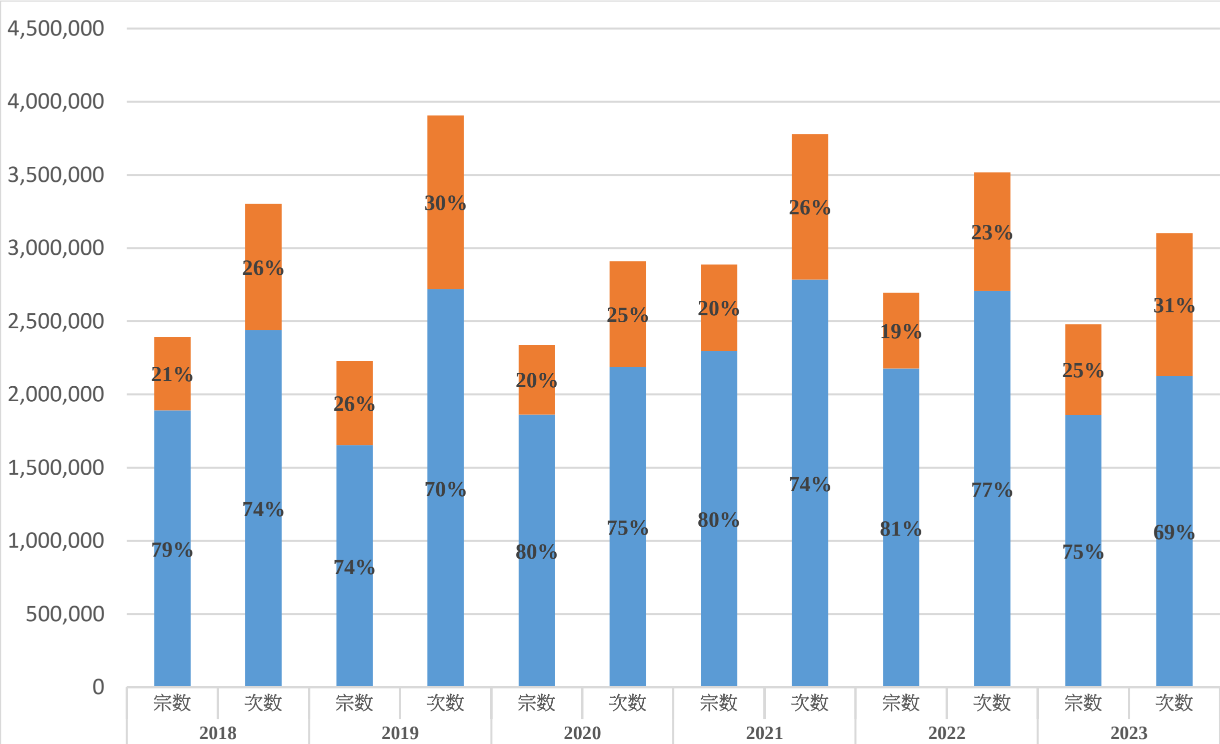
3.3 一般而言，部门在收到 1823 转介的个案后，可以直接回复投诉人。如投诉人不愿意提供个人资料给部门或部门要求 1823 代为回复市民，1823 会转达部门的回复给投诉人；投诉人若要求相关部门直接回复，1823 会转达有关要求，请部门直接向投诉人作覆。

处理查询及投诉的数量

3.4 在 2018 年至 2023 年期间，1823 每年平均处理约 250 万次，涉及约 195 万宗的查询；以及约 93 万次，涉及约 55 万宗的投诉（包括要求政府服务的个案）（**图 1**[2]）。

2 一宗查询或投诉个案可能涉及多于一个 1823 需处理的来电及文字讯息（包括电邮和传真、信函、电话短讯、流动应用程式及网上电子表格）。

图 1：1823 处理的查询及投诉的数量
（2018 年至 2023 年）
（调整至最近的千位数）



	2018 宗数	2018 次数	2019 宗数	2019 次数	2020 宗数	2020 次数	2021 宗数	2021 次数	2022 宗数	2022 次数	2023 宗数	2023 次数
投诉	502,000	863,000	577,000	1,188,000	477,000	724,000	590,000	993,000	517,000	809,000	620,000	976,000
查询	1,891,000	2,440,000	1,653,000	2,719,000	1,862,000	2,186,000	2,298,000	2,786,000	2,178,000	2,709,000	1,859,000	2,125,000

查询 投诉

转介个案予部门跟进

3.5 由于 1823 能在第一次通话时解答绝大部分的查询（上文**第 2.9 段**），因此，每年 1823 转介给部门跟进的查询个案的比率相对低。资料显示，在 2018 年至 2023 年，每年平均需转介部门作覆的查询个案约 21,000 宗，占同期 1823 每年平均处理的查询个案总数约 1.1%。至于投诉个案，1823 则会全部转介给相关部门跟进。

监察个案回复进度

3.6 就已转介部门处理的查询及投诉个案，1823 会监察个案进度。按现行机制，部门若没有在承诺或订明的限期内回复市民及

向 1823 更新个案进度，1823 系统会自动向部门发出催办函。另外，1823 亦会在给参与部门的每月报告中提醒他们跟进逾期个案，直至他们回复市民或更新个案进度为止。

处理权责不清的投诉个案的程序

3.7 根据 1823 现行的投诉处理机制，部门如拒收 1823 转介的个案，须提供原因并建议个案应转介至哪个部门；如投诉个案涉及多个政府部门而部门间权责不清，以致相关部门都拒绝接收个案，1823 会致力斡旋以厘清部门之间的权责，以期个案得到主事部门的妥善处理。1823 设有投诉专责小组处理跨部门且被部门拒收的个案。

3.8 当有个案被两个部门拒收时，1823 的电脑系统会自动启动上呈机制。上呈机制共分三层：

第一层：1823 会于两个部门拒收个案起计两个工作天内，要求拒收部门中相关个案的**主事职员**重新审视个案。

第二层：若部门的相关主事职员审视个案后仍拒收个案，投诉专责组会于部门再次拒收个案当日起计两个工作天内，将个案上呈至部门的**联络主任**[3]检视。若属树木个案，1823 会同时将个案上呈至发展局辖下的树木管理办事处（「树木办」）。

第三层：若有关部门的联络主任均拒收个案，投诉专责小组会于两个工作天内，进一步将个案上呈至

3 效率办表示，部门会自行安排其认为合适的人员担任第二层及第三层的联络主任及投诉主任，1823 建议投诉主任的职级应以首长级为佳。以下列举数个部门的情况作参考：食物环境卫生署（「食环署」）的联络主任及投诉主任分别为行政主任（总务）及各区环境卫生总监及／或总行政主任（投诉管理）；地政总署的联络主任及投诉主任分别为分区办事处秘书（只限市区）／各区行政助理（地政）（只限新界区）及各区地政专员；运输署的联络主任及投诉主任分别为助理秘书／行政及各区总工程师（交通工程）；路政署的联络主任及投诉主任分别为工程师（公共关系）／高级工程师（公共关系）及各区总工程师及助理署长（技术）。

部门的**投诉主任**（**注 3**）处理。若属树木个案，会同时将个案上呈至树木办总监。

3.9 个案如经机制上呈至第三层但部门间仍未达共职，1823 会尝试与部门投诉主任斡旋，协调部门进行协商及建议部门进行「一次性」（即不影响部门对其权责的立场及不会在同样情况再出现时被援引为先例）的跟进（例如「一次性」维修），以解决问题。若相关部门最终决定不作跟进，1823 会统筹向投诉人提供综合回复，并要求部门在回复内陈述个中原因。

3.10 1823 资料显示，在 2018 年至 2023 年期间转介的所有投诉个案中，每年平均有约 1.4%（约 7,400 宗）的个案因部门拒收而须透过上呈机制处理；当中每年平均有约 6.5%（约 480 宗）的个案须上呈至投诉主任（即第三层）处理（**表 4**）。在处理时间方面，当中每年平均有近 38%（约 2,800 宗）的个案需时一至三个月才完成跟进，约 10%（约 770 宗）的个案需时三至六个月才完成跟进，而超过六个月仍未完成跟进的个案亦有约 7.5%（约 560 宗）（**表 5**）。

表 4：1823 透过上呈机制处理的投诉个案数量
（2018 年至 2023 年）

	投诉个案宗数（占经上呈机制处理的个案总数的百分比）					
	2018 年	**2019 年**	**2020 年**	**2021 年**	**2022 年**	**2023 年**
首两个部门拒收的个案数目 (a)	6,654 (100%)	7,847 (100%)	5,677 (100%)	6,967 (100%)	7,766 (100%)	9,273 (100%)
经部门主事职员审视后获处理的个案（第一层）	5,564 (84%)	6,022 (77%)	4,496 (79%)	5,631 (81%)	6,544 (84%)	7,224 (78%)
上呈至部门联络主任后获处理的个案（第二层）	661 (10%)	1,242 (16%)	767 (14%)	868 (12%)	838 (11%)	1,469 (16%)

	投诉个案宗数 （占经上呈机制处理的个案总数的百分比）					
	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年
上呈至部门投诉主任后获处理的个案（第三层）	429 (6%)	583 (7%)	414 (7%)	468 (7%)	384 (5%)	580 (6%)

表 5：1823 经上呈机制处理的投诉个案的处理时间（2018 年至 2023 年）

处理个案时间	投诉个案宗数 （占经上呈机制处理的个案总数（即表 4 的(a)项）的百分比）					
	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年 @
30 天内完成	2,949 (44%)	3,095 (39%)	2,215 (39%)	2,915 (42%)	3,314 (42%)	4,569 (49%)
31 天至 90 天完成	2,437 (37%)	3,144 (40%)	2,182 (38%)	2,560 (37%)	3,203 (41%)	3,363 (36%)
91 天至 180 天完成	728 (11%)	916 (12%)	764 (14%)	798 (11%)	804 (11%)	591 (6%)
超过 180 天仍未完成	540 (8%)	692 (9%)	516 (9%)	694 (10%)	445 (6%)	443 (5%)

@ 当中 307 宗个案仍在跟进中。

3.11 效率办表示，须透过上呈机制处理的投诉个案中，最常涉及：

(i) 阻街
(ii) 树木管理
(iii) 渠道管理
(iv) 道路维修
(v) 垃圾及清洁

以上五个范畴的投诉个案占须透过上呈机制处理的个案的比率超过五成。1823 于 2018 年至 2023 年期间，透过上呈机制处理该五个范畴个案的数量见**表 6**。

表 6：1823 透过上呈机制处理的投诉个案涉及最常见的五个范畴（2018 年至 2023 年）

投诉所涉范畴	个案宗数					
	2018 年	**2019 年**	**2020 年**	**2021 年**	**2022 年**	**2023 年**
阻街	845	1,465	790	907	1,182	1,390
树木管理	1,534	1,053	739	772	1,023	1,427
渠道管理	841	992	953	1,134	881	1,422
道路维修	427	446	300	361	438	841
垃圾及清洁	358	374	381	384	367	669
总数（占经上呈机制处理的个案总数的百分比）	4,005 (60%)	4,330 (55%)	3,163 (56%)	3,558 (51%)	3,891 (50%)	5,749 (62%)

3.12 另外，1823 在面对涉及以下范畴的投诉时，经常会难以判断主事部门或厘清权责谁属：

(1) 没有建造或接管记录的公共休憩设施（例如损坏的椅子、凉亭）；

(2) 并非由政府部门装设的公共设施（例如乡村内的渠道保养）；及

(3) 并非由运输署或路政署负责管理及保养的公共道路（例如路面维修及交通标志保养）。

对于关于设施或道路维修或保养问题的个案如未能透过上呈机制获部门跟进处理，1823 会建议相关部门（例如民政总署或其他工程部门）的投诉主任考虑进行「一次性」维修／保养。1823 亦会建议事涉部门进行协调或建议部门举行跨部门会议或联合实地视察，以解决问题。倘若相关部门最终决定不会就某个案提供解决方案，1823 会统筹向投诉人提供综合回复。

3.13 效率办表示，涉及权责不清的个案比率低，一般占 1823 每年收到的投诉约 1%。1823 在处理权责不清的个案时，遇到最大的问题是同一范畴的事项可能牵涉多个部门，而部分范畴下部门之间的分工十分仔细，令 1823 难以凭借市民的投诉内容获得关键资料以判断处理该事项的主事部门谁属。以树木投诉为例，位于路旁 10 米范围内的树木的负责部门与该范围外之树木的负责部门并不相同；树身直径若小于 95 毫米则不会按既定的处理树木投诉的机制处理；树木所在位置的斜坡的管理谁属在个别个案中难以界定等。此外，各部门的个案职员往往因在现场视察时有不同发现，或因各自对部门之间分工有不同理解，而导致他们对所属部门是否为主事部门持不同意见。若有部门就个案延迟回复，也会增加 1823 处理这类权责不清个案的难度[4]。

3.14 虽然如此，效率办表示，大部分权责不清个案都可以透过上述上呈机制获得解决。在 2022 年，须要上呈至部门的投诉主任（第三层）处理的 384 宗权责不清个案中，有 97 宗始终未能经部门投诉主任获得解决。1823 尝试协调事涉部门进行协商，结果当中 85 宗个案最终获部门答允采取「一次性」跟进行动。余下 12 宗个案分别涉及非政府道路的维修（7 宗）、非政府渠道的设计保养（3 宗）及位于非政府道路上安装街灯的要求（2 宗），各相关部门商讨后决定不作跟进，并透过 1823 回复投诉人。至于 2023 年，有 58 宗个案经上呈至部门的投诉主任（第三层）处理后，部门决定不作跟进，31 宗涉及非政府道路的维修，27 宗与要求加建设施 / 设施保养欠妥有关。

[4] 本署曾就有关政府土地上树木投诉的处理进行主动调查，并提出八项改善建议，其中五项关于涉及部门权责争议 / 跨部门的树木投诉个案。

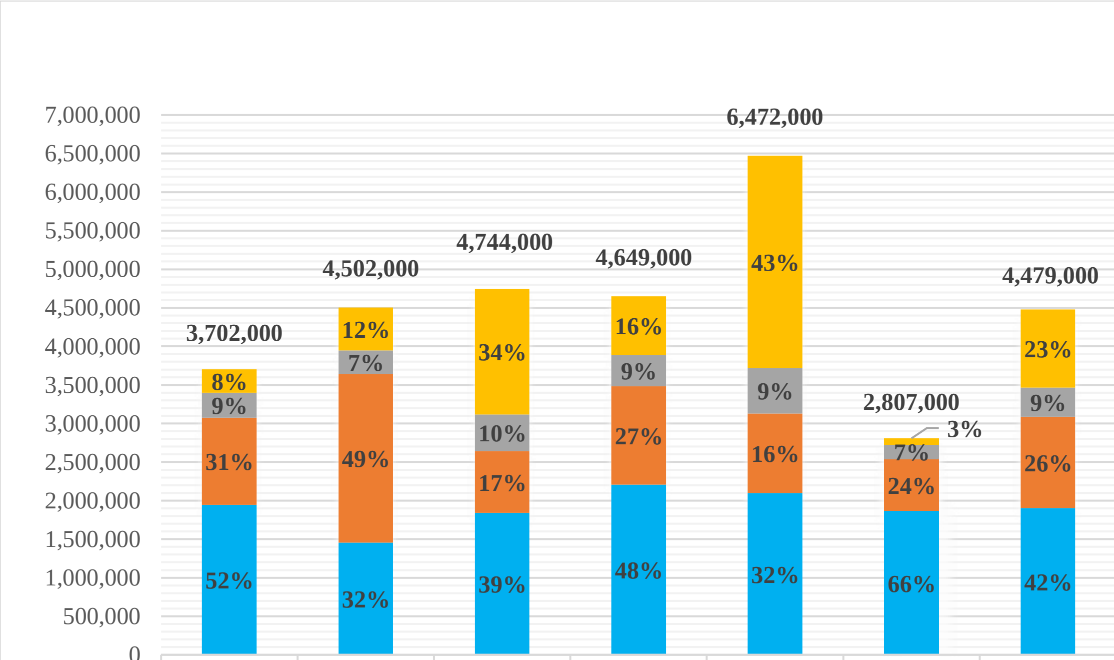
4

接听来电的表现及额外支援政府热线

4.1 市民近年透过网上常见问题服务、电话及文字讯息使用 1823 服务的次数持续攀升，至 2022 年已超过 1080 万次。2023 年，1823 的服务使用次数为 738 万次，当中近四成属电话联系（上文**第 2.6 段，表 2**）。因此，接听及处理来电的效率仍是 1823 服务重要的一环。

4.2 根据 1823 的资料，在 2018 年至 2023 年期间，每年 1823 能够处理的来电数量（包括获接听及获转驳至留言信箱的来电）占全年总来电量的 48%至 90%，六年的平均值约 68%，即每年平均约有 31%（约 140 万）的来电未获 1823 处理（**图 2**）。效率办表示，就客户服务联络中心的日常运作而言，业界一般会将处理的留言归纳为获处理的来电。从用家的角度而言，有市民曾向 1823 表示希望在线路繁忙时段可以尽快选择留言，而非在等候。因此，1823 是以接听的电话加处理的留言来计算处理来电数量。

图 2：1823 处理来电的情况
（2018 年至 2023 年）
（调整至最近的千位数）



	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年	2023年	六年平均
系统挂线	304,000	556,000	1,625,000	760,000	2,753,000	78,000	1,013,000
自行挂线	324,000	301,000	476,000	406,000	588,000	191,000	381,000
留言	1,131,000	2,189,000	799,000	1,277,000	1,034,000	674,000	1,184,000
获接听	1,944,000	1,456,000	1,843,000	2,206,000	2,097,000	1,864,000	1,902,000
总数	3,702,000	4,502,000	4,744,000	4,649,000	6,472,000	2,807,000	4,479,000

处理跟参与部门有关的来电的情况

4.3 1823 的其中一项服务指标是「至少 80%来电于 12 秒内获接听」(上文**第 2.8 段**)，这项指标也列于与部门签订的合作协议内。然而，从上文**第 2.9 段及表 3** 可见，2018 年至 2023 年期间，1823 在接听跟参与部门有关的来电时往往未能达成该目标。

4.4 以 2018 年及 2019 年为例，2018 年，1823 只有在接听关于其中两个参与部门的来电时能达到上述目标；涉及其余大部分参与部门的市民来电于 12 秒内获接听的比率在 70%以下。当中有三个参与部门的来电接听比率更在 60%以下。及至 2020 年至 2022 年，1823 优先接听抗疫热线的来电，导致在接听关于参与部门的来电的表现更见不济，全部参与部门的来电于 12 秒内获接听之比率均在 70%以下，个别部门的来电接听比率甚至只达 11%。

至 2023 年复常后 1823 表现已大幅改善，整体来电于 12 秒内获接听的比率达 74%，处理来电数量亦达九成。

4.5 效率办表示，上述指标的达标情况受不同因素影响，例如来电及来函的数量、来电有否出现突然飙升的情况（例如在疫情高峰期间接获大量查询及于台风期间接获大量塌树及水浸报告等）、查询或投诉个案的复杂程度等，1823 会持续监察来电量。若遇上突发事件（例如 2017 年的超强台风「天鸽」及 2018 年的「山竹」）或来电量超出部门的估计，导致 1823 未能接听来电的数量在短期内大幅增加，部份未能被即时接听的来电会被安排到留言，职员会在来电量许可的情况下，按留言的先后次序尽快回复留有联络资料的市民。1823 会采取不同的对策，例如押后处理来函以优先接听来电；以及透过邀请职员加班工作、调动休假日等方式增加人手。此外，1823 会开拓更多招聘渠道及设计不同性质的工作模式，以吸引更多人手加入 1823 团队。鉴于 1823 人手的流动性高，1823 亦会努力从不同方面包括调整培训课程及新员工的职责等方式着手，藉以加快新员工投入服务。在引用新科技方面，1823 会进一步引用新科技，包括全面扩展人工智能聊天机器人，以解答服务范围内的常见查询；试行利用生成式人工智能技术，协助同事草拟市民书面查询的回复；以及透过电话系统利用短讯向致电 1823 的查询人直接发送所需的资料，以增加处理个案的能力及效率。

参与部门提供的资料不足以解答部分公众查询

4.6 根据效率办提供的资料，曾经因为参与部门没有适时通知甚或没有通知 1823 其推行的新服务或新安排，并更新知识库，以致 1823 无法即时解答部分电话查询，以下列出数个事例。

<u>事例 1：未有通知新安排</u>

4.7 2020 年 4 月 3 日及 8 日，政府先后就跨境货车司机在防疫方面的安排发出新闻稿，表示内地会在口岸现场集中为香港跨境货车司机进行检测，以及政府将会承担相关检测费用，并由运输署尽快通知运输业界有关检测的具体安排。然而，运输署没有通知 1823 相关安排及更新知识库。1823 得悉上述新闻公布后联络运输署，促请该署提供相关资料以更新知识库。2020 年 4 月 3 日至 9

日的一星期内，1823 收到近 6,400 个来自运输署热线的查询电话，较之前一星期上升 23%。

<u>事例 2：新安排实施后才作通知</u>

4.8 2021 年 5 月 14 日下午 3 时至 5 时 30 分期间，1823 收到约 4,000 个来自学生资助处热线的查询电话。当日下午 3 时 40 分，学生资助处才通知 1823，该处于当日下午发出短讯给超过 45,000 名已获发预填电子表格登入码，但仍未递交申请的持续申请人，提醒有意于 2021/22 学年申请学生资助的申请人尽快递交申请。1823 随即向学生资助处反映有关情况并不理想，建议该处日后若有类似安排，应预早通知 1823，并可考虑分批发出短讯，以便 1823 能预先更新知识库及安排人手处理预期增加的来电。

<u>事例 3：知识库资料不足</u>

4.9 有传媒于 2021 年 9 月 17 日约晚上 9 时报道，劳工及福利局在其网上社交专页公布竹篙湾检疫中心的预约系统暂停接受预约。1823 没有相关资料，遂在得悉该报道后联络劳工处。该处于当晚约 10 时 10 分向 1823 提供回应口径，以解答市民的查询。

<u>事例 4：部门未有适时回应 1823</u>

4.10 卫生署于 2022 年 1 月发出的强制检测公告中，部分公告在要求市民检测的部分日期旁标注了「*」号，表示如有关场所的确诊个案涉及 Delta 变异病毒株，则市民无须在该些日期进行检测。由于市民不清楚有部分检测日期标注了「*」号的有关场所是否涉及 Delta 变异病毒株的确诊个案，1823 接获很多市民查询是否需要在该些日期进行检测。

4.11 1823 于 1 月 24 日至 26 日连续 3 日，以电话及电邮联络卫生署，建议该署尽快提供回应口径。同月 28 日，卫生署向 1823 提供回应口径，建议市民先进行检测。

额外支援政府热线

4.12 效率办表示，1823 作为政府的主要联络中心，会基于社会责任及服务市民的大原则下，支持政府的重大措施的热线服务。每当收到政府总部、个别政策局或部门的要求，1823 会在情况许可下尽力提供协助。相关部门是否参与部门并非首要考虑因素。

4.13 在决定 1823 会否支援个别项目时，效率办会审视 1823 当时的承担能力，并会考虑预计来电量、查询性质、项目时间长短、场地、人手及电脑设施配套能否配合等因素。若情况不许可，1823 不会贸然承接新项目。事实上，1823 曾因上述考虑因素，于 2021 年婉拒接听财经事务及库务局（非参与部门）的消费券计划热线及差饷物业估价署（参与部门）的劏房租务管制新例热线。

4.14 一般而言，1823 额外支援的政府热线都属短期性质和有特定期限，例如 2012 年的人人畅道通行热线及 2013 年因婴幼儿配方粉出口管制（俗称限奶令）而设立的热线。这些特别热线服务一般为期数天至数月。

4.15 在 2016 年 1 月至 2022 年 9 月期间，1823 曾额外支援共十条政府热线，当中包括在立法会及区议会选举日提供的选举热线，接听选举事务处职员未能接听而转驳至 1823 的来电[5]；在职家庭津贴办事处的关爱共享计划热线[6]；入境事务处的留学英国学生签证问题热线；香港海关的贸易单一窗口热线。效率办表示，当日额外支援这些热线时，并不影响 1823 的整体服务表现。

2019 冠状病毒病疫情对 1823 服务的影响

4.16 效率办表示，在 2020 年至 2022 年期间本港面对 2019 冠状病毒病的挑战，1823 亦积极支援政府的抗疫工作，除接听参与部门的热线外，亦额外支援了**表 7** 载列七条与抗疫相关的热线。这七条热线中，部分因疫情持续导致 1823 的支援期较长。

---

5 包括 2016 年立法会新界东地方选区补选；2016 年立法会选举；2016 年选举委员会界别分组选举；2018 年立法会补选；2019 年区议会选举；2021 年立法会选举。

6 关爱共享计划热线为在职家庭津贴办事处（参与部门）的特别项目，不在与 1823 原有议定的支援范畴。

表 7：1823 额外支援与抗疫相关的热线

	热线名称	主事部门	开始支援日期	结束支援日期
(1)	2019 冠状病毒病热线	卫生署	2020 年 1 月 25 日*	2022 年 9 月 4 日
(2)	铜芯抗疫口罩热线	创新科技局# 及 创新科技署	2020 年 5 月 5 日	2020 年 11 月 30 日
(3)	现金发放计划热线 （派发一万元计划）	财经事务及库务局	2020 年 6 月 8 日	2020 年 12 月 31 日
(4)	普及社区检测计划热线	创新科技局#	2020 年 8 月 25 日	2020 年 10 月 14 日
(5)	回港易及来港易计划热线	政制及内地事务局、 卫生署 及 政府资讯科技总监办公室	2020 年 11 月 11 日 （回港易） 2021 年 9 月 15 日 （来港易）	2023 年 1 月 20 日
(6)	2019 年冠状病毒病疫苗接种计划	公务员事务局、 食物及卫生局@、 卫生署 及 政府资讯科技总监办公室	2021 年 2 月 23 日	2023 年 5 月 18 日
(7)	香港健康码热线	政府资讯科技总监办公室	2021 年 12 月 2 日	2023 年 3 月 31 日

* 1823 于 2020 年 1 月 25 日至 2021 年 2 月 4 日及 2022 年 7 月 18 日至 9 月 4 日只接听卫生署职员未能接听而转驳至 1823 的来电。2021 年 2 月 5 日至 2022 年 7 月 17 日则有关热线的所有来电均直接由 1823 接听。

\# 现称创新科技及工业局。

@ 现称医务卫生局。

4.17 1823 于 2020 年初答允支援卫生署 2019 冠状病毒病热线（「新冠热线」）时，最初的设定是来电是由卫生署职员首先接听，当该署职员未能接听时才转驳至 1823。除疫情高峰期外，1823 平日只须处理数百个新冠热线的来电。及后，因应卫生署须应付各

种与疫情有关的工作人手不足，时任政务司司长于 2020 年 12 月要求部门抽调人手，全力协助该署抗疫。经磋商后，1823 于 2021 年 2 月 4 日开始替卫生署全面接听新冠热线。自此到第五波疫情于 2022 年初爆发前（即 2021 年 2 月至 2022 年 1 月），1823 每月接获与抗疫相关的来电（包括致电新冠热线的）为 4.6 万个至 14.9 万个不等，当中未获接听的来电（包括市民自行挂线及被系统挂线）比率每月平均为 5.8%；而非抗疫相关的来电的数目则介乎每月 21 万个至 45 万个不等，当中未获即时接听的来电比率在 13% 至 44%之间。同期 1823 记录到的所有来电总数为每月 28 万至 50.4 万。效率办表示，1823 当时仍能勉强应付相关工作。

4.18 至 2022 年初本港面对突如其来及极度严峻的第五波疫情。在 2022 年 2 月及 3 月的疫情高峰期期间，大量市民致电 1823 查询与疫情相关的事情，令 1823 的总来电量按月分别上升至 99 万个及 103 万个，较正常时期每月 38 万个来电量大幅增加超过两倍。与此同时，1823 有不少前线员工因染疫须要隔离检疫或进行强制检测而未能上班，进一步影响 1823 接听来电的能力。虽然疫情自 2022 年 4 月由高峰回落，但随着政府推出／更新多项防疫及入境措施，以及确诊人数自 2022 年 6 月初起由低位回升，1823 于 2022 年 4 月至 6 月期间每月的来电数量仍高达 58 万个至 80 万个。

4.19 第五波疫情出现后，本署曾于 2022 年 1 月至 5 月期间接获不少投诉指 1823 没有接听市民的来电。就 1823 于第五波疫情期间的服务未能应对市民的需求，效率办表示 1823 曾采取不同应变措施，包括：

- 持续进行招聘、从内部抽调包括主任级的员工及向其他政府部门借调职员以增加人手接听市民来电，以及试行透过外判方式增加联络中心及人手。
- 于 2022 年 2 月 23 日至 4 月 10 日期间暂停处理文字讯息个案。
- 分析市民来电并积极与卫生署联络，以确保与抗疫相关的资讯清晰易明，从而减少不必要的投诉及查询，例如 1823 在 2022 年 2 月建议卫生署改善 2019

冠状病毒病专题网站内的连结及字词，以便市民搜寻并阅览到强制检测公告。

- 于 2022 年 5 月建议将新冠热线交还卫生署自行接听，并建议其考虑将服务外判。经多番商讨后，卫生署于 7 月 18 日开始逐步恢复接管新冠热线，并于 9 月 5 日起完全由该署接听所有来电。

- 于 2022 年 7 月推出全新设计的手机应用程式（上文**第 2.25 段**）及个案回复平台（上文**第 2.14 段**）以进一步精简工作程序。

4.20 1823 的非抗疫相关热线服务自 7 月逐步改善，被系统挂线比率由 3 月分最高的 87%下降至 28%，于 8 月份再进一步下降至 6%。

4.21 效率办指出，汲取第五波疫情的经验，就处理文字讯息方面，1823 已向六个由 1823 代为处理电邮的部门（即食环署、运输署、路政署、康乐及文化事务署、政府资讯科技总监办公室及房屋署）建议，当 1823 因紧急或特殊情况而须暂停处理经文字渠道递交的个案时，1823 会与该六个部门确认他们会否自行处理市民经文字渠道递交的个案。如部门同意自行处理，便须暂停将电邮转发至 1823 并删除其网站内有关将电邮交由 1823 处理的讯息；如部门表示不会自行处理，部门除了暂停将电邮转发至 1823 并删除其网站内有关将电邮交由 1823 处理的讯息外，亦须在自动回复市民的电邮内通知市民其他可直接联络该部门的途径，以便市民在非常时期仍能继续获得有关该部门的资讯和服务。

4.22 至于处理来电方面，1823 因协助卫生署接听抗疫热线，而导致其服务于 2022 年第五波疫情期间受到史无前例的冲击。效率办表示，1823 的服务表现于疫情期间大受影响，但踏入 2023 年，即复常后首年，1823 的表现已大为改善。虽然第五波疫情对 1823 的冲击实属罕见，但 1823 会与所有参与部门商讨后备方案。若 1823 因突发情况令服务受到严重影响，并且预期未能于短期内回复正常时，1823 会建议参与部门须自行接听其热线。然而，有关后备方案能否有效落实，仍需视乎部门当时能否在人手、设备及场地等方面配合。

5

1823 对投诉及查询资料的分析和运用

向参与部门提供报告

5.1 1823 每月向各参与部门提供报告（「每月报告」），内容包括 1823 代相关部门处理来电及来函的数量、12 秒内获接听来电的比率、来电的平均处理时间及市民满意度等。1823 并会在每月报告内将投诉按类别及／或地区分类，以便部门作进一步分析和跟进。1823 转介投诉个案时，也会将所有投诉记录副本以电子方式一并送交部门，让部门可综合经 1823 及部门本身收到的投诉进行全面分析。

5.2 本署留意到，在 1823 与参与部门签订的协议内，订明下列四项 1823 的服务指标：

(1) 自行挂线比率不得高于全年来电量的 10%；

(2) 至少 80%的来电量于 12 秒内获接听；

(3) 至少 90%的留言于 3 小时内获跟进；及

(4) 至少 90%的查询于第一次通话时获解答。

除指摽(3)外，所有参与部门均要求 1823 就其余三项指摽在每月报告中交代 1823 的服务表现（**表 8**）。

表 8：1823 每月向参与部门提供服务指标统计数字的情况

<table>
<tr><th colspan="2" rowspan="2">参与部门</th><th colspan="4">协议内的服务指标
（上文第 5.2 段）</th></tr>
<tr><th>(1)</th><th>(2)</th><th>(3)</th><th>(4)</th></tr>
<tr><td colspan="2">渔农自然护理署</td><td>✓</td><td>✓</td><td></td><td>✓</td></tr>
<tr><td colspan="2">建筑署</td><td>✓</td><td>✓</td><td></td><td>✓</td></tr>
<tr><td colspan="2">屋宇署</td><td>✓</td><td>✓</td><td></td><td>✓</td></tr>
<tr><td colspan="2">土木工程拓展署—斜坡安全</td><td>✓</td><td>✓</td><td></td><td>✓</td></tr>
<tr><td colspan="2">公司注册处</td><td>✓</td><td>✓</td><td>✓</td><td>✓</td></tr>
<tr><td colspan="2">卫生署—控烟酒办公室</td><td>✓</td><td>✓</td><td></td><td>✓</td></tr>
<tr><td colspan="2">渠务署</td><td>✓</td><td>✓</td><td></td><td>✓</td></tr>
<tr><td colspan="2">机电工程署*</td><td></td><td></td><td></td><td>✓</td></tr>
<tr><td colspan="2">食物环境卫生署</td><td>✓</td><td>✓</td><td></td><td>✓</td></tr>
<tr><td colspan="2">发展局—绿化、园境及树木管理</td><td>✓</td><td>✓</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2">房屋署</td><td>✓</td><td>✓</td><td></td><td>✓</td></tr>
<tr><td colspan="2">香港邮政</td><td>✓</td><td>✓</td><td>✓</td><td>✓</td></tr>
<tr><td colspan="2">路政署</td><td>✓</td><td>✓</td><td></td><td>✓</td></tr>
<tr><td colspan="2">地政总处—地税及地价咨询处热线</td><td>✓</td><td>✓</td><td></td><td>✓</td></tr>
<tr><td colspan="2">康乐及文化事务署</td><td>✓</td><td>✓</td><td></td><td>✓</td></tr>
<tr><td colspan="2">劳工处</td><td>✓</td><td>✓</td><td></td><td>✓</td></tr>
<tr><td colspan="2">土地注册处</td><td>✓</td><td>✓</td><td></td><td>✓</td></tr>
<tr><td colspan="2">海事处</td><td>✓</td><td>✓</td><td></td><td>✓</td></tr>
<tr><td colspan="2">政府资讯科技总监办公室—香港政府一站通</td><td>✓</td><td>✓</td><td>✓</td><td>✓</td></tr>
<tr><td colspan="2">差饷物业估价署</td><td>✓</td><td>✓</td><td></td><td>✓</td></tr>
<tr><td rowspan="2">在职家庭及学生资助事务处</td><td>学生资助处</td><td>✓</td><td>✓</td><td></td><td>✓</td></tr>
<tr><td>在职家庭津贴办事处</td><td>✓</td><td>✓</td><td></td><td>✓</td></tr>
<tr><td colspan="2">社会福利署</td><td>✓</td><td>✓</td><td>✓</td><td>✓</td></tr>
<tr><td colspan="2">运输署</td><td>✓</td><td>✓</td><td></td><td>✓</td></tr>
</table>

* 机电工程署已直接使用 1823 作为一般查询热线。

5.3 此外，因应个别部门的要求，1823 会额外整合统计资料供部门进行更详细的分析，例如：

(1) 给运输署的每月报告会列出关于各公共运输营运商的投诉数字，并按班次、路线等将投诉数字细分；

(2) 就「全城清洁 2015@家是香港」运动，应当时的食物及卫生局要求，提供各区环境卫生黑点的投诉资料；

(3) 在 2019 年社会事件期间，应食环署要求，提供有关连侬墙的投诉个案所涉地点的分布。

5.4 效率办表示，分析服务数据以及相关投诉资料，可以帮助部门了解市民对有关服务的意见，从而调整及改善服务。效率办作为政府的内部管理顾问，不同组别会就个别项目，例如「精简政府服务」计划，分析 1823 的相关数据，向部门提出改善建议。然而，该办认为，1823 是政府部门接收投诉的其中一个渠道，并不掌握部门的所有查询及投诉资料。主事部门熟悉本身的工作范畴及运作，由主事部门整合本身的营运数据，再结合从 1823（上文**第 5.1 及 5.3 段**）及其他渠道收集到的投诉资料，进行综合分析，会更有效帮助部门发掘提升效率和服务质素的机遇。

5.5 展望将来，为方便部门进行数据分析，1823 会与参与部门商讨是否须要调整数据格式和结构。1823 亦会尝试分析个别主题的投诉资料，以期提供资讯，协助部门发掘提升效率和服务质素的机遇。

向部门反映及建议改善资讯发放

5.6 效率办表示，1823 除了会监察来电量，也会监察市民查询的内容，并会主动向部门反映及建议改善资讯发放。例如就 1823 额外支援与抗疫相关的七条热线，1823 除了向卫生署反映来电数目远高于获接听数目的问题及要求卫生署增加人手外，亦就市民来电作出分析，并积极就该署改善电话系统以至资讯发放问题提

出建议（上文**第 4.19 段**），希望从源头着手，确保资讯清晰易明及市民可以适时获得所需服务，减少不必要的投诉及查询。

上传数据到「资料一线通」

5.7 现时，1823 除了在其网站公布截至上一个月份的服务目标数据外，亦会将其处理个案的数据上传到由政府资讯科技总监办公室开发及支援的「资料一线通」网站（网址：data.gov.hk），供公众查阅。上载至「资料一线通」的数据包括：每月的来电数目、自行挂线数目、12 秒内获接听的来电比率、平均来电处理时间、市民透过不同方式提交的来函数目、1823「常见问题」网页的流量、1823 经不同途径处理的查询／投诉／建议／赞赏数目、首次来电即获解答查询比率、涉及多个部门个案比率，以及三小时内转介个案比率。

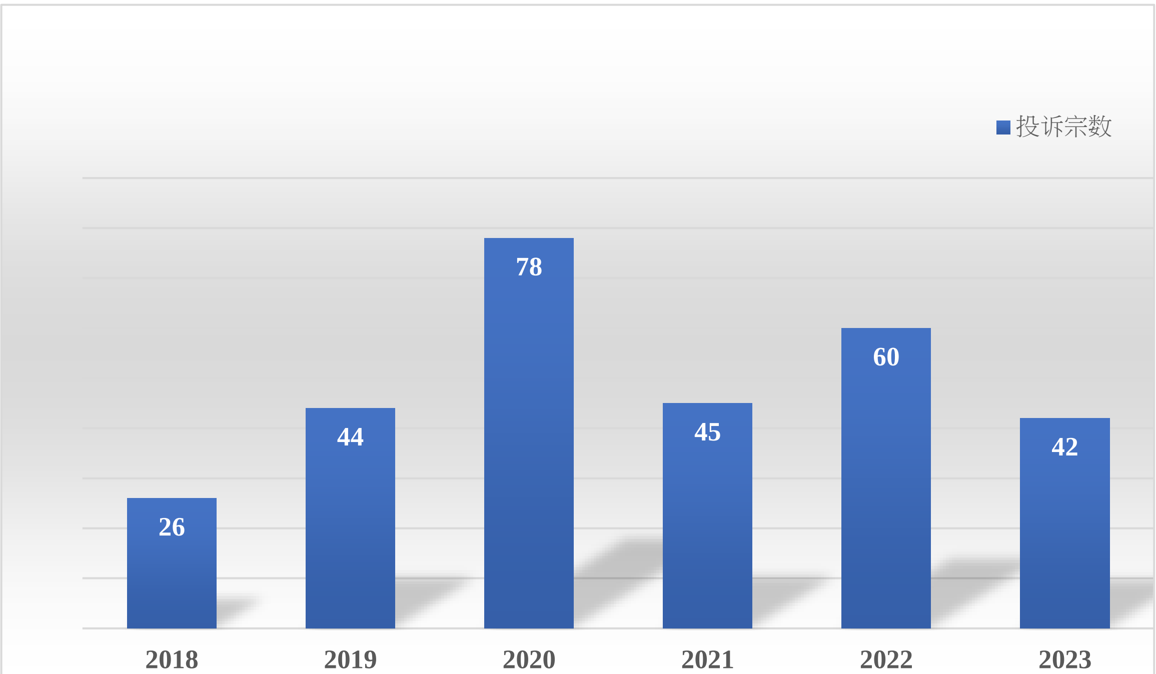
6

个案选录及其他地区政府的综合热线服务

个案选录

6.1 本署不时接获市民对1823的投诉。2018年至2023年期间，本署接获投诉1823的个案数字见**图3**。本署是次调查除审研了有关投诉个案，亦审阅了1823处理市民投诉的档案记录，以了解1823的日常运作，以及其转介个案的情况，特别是跨部门及出现权责不清的个案。

图3：2018年至2023年本署接获投诉1823的个案数字



个案一

6.2 2021年3月中旬，有市民向1823投诉某建筑地盘占用了毗连的行人路，造成阻碍。由于投诉人所述的地盘位置与较早前1823接获的一宗涉及房屋署地盘的个案相同，故1823将个案转介房屋署，唯房屋署回复事情与其辖下建筑地盘无关。1823检视地理空间资讯平台的资料后，将个案转介水务署跟进。水务署回复已将事涉地点的管辖权交回地政总署。1823遂将个案转介地政总署，地政总署则指事涉地点属路政署管辖范围。

6.3 2021年4月下旬，1823启动上呈机制，要求三个部门的主事职员重新审视个案。水务署重申事涉地点的管辖权已交回地政总署，地政总署则指事涉地点现供水务署存放地盘物料。房屋署则没有回复。

6.4 5月上旬，1823将个案上呈至各部门的联络主任检视。房屋署及水务署重申个案不属其职权范围，地政总署再指事涉地点由路政署管理。1823将个案转介路政署，惟该署表示事涉地点的建筑地盘属房屋署。

6.5 5月中旬，1823要求各部门的投诉主任覆检个案。最终，经路政署与房屋署澄清后，房屋署确定事涉建筑地盘属该署的公营房屋发展计划，其承办商于3月进行围街板工程，其间在行人路摆放围栏围封施工范围，围栏在工程于5月上旬完成后已移除。

6.6 按现行机制，1823会根据市民提供的资料、参与部门提供的知识库的内容、部门网站的资讯、以及职员对投诉事宜的理解，将投诉转介至合适部门，但1823无权指令部门接收个案。事件中，1823最初已正确地将个案转介负责部门房屋署，惟该署拒收个案，1823因而须再识别负责部门进行转介，经历多次转介及透过其他部门厘清问题或责任后，个案最终交回房屋署处理，惟事情已磨蹭多时。

个案二

6.7 2020年5月5日，投诉人向1823投诉某街道附近的行人路及巴士站有大量建筑废料堆积。1823同时将个案转介食环署、地政总署及路政署跟进。

6.8 本署的调查发现，就事涉地点摆放的物品属建筑物料还是拆建物料，三个部门持不同意见：食环署及路政署认为有关物品属建筑物料，应由地政总署引用《土地（杂项条文）条例》张贴法定通知，在通知限期届满后清理无人认领的物品；地政总署则认为有关物品属拆建物料（即建筑和拆卸工程所产生的任何物质），应按既定机制由路政署负责清理而无须先由地政总署张贴法定通知。

6.9 2020 年 7 月上旬，1823 致电路政署及地政总署，查询可否由地政总署张贴法定通知要求占用人停止占用行为，并由路政署在通告限期届满后清理无人认领的建筑物料。地政总署回复 1823，表示愿意张贴法定通知，以协助路政署进行清理工作。路政署则向 1823 表示，其视察发现事涉地点有非法贩卖活动，个案应转介食环署，该署不会进行清理工作。1823 遂再将个案转介食环署。

6.10 7 月 13 日，1823 将个案上呈至各部门的联络主任，要求审视个案。路政署向 1823 重申处理事涉地点的建筑物料并非其职权范围。食环署回复其巡查未有发现无牌小贩，并认为个案涉及非法占用政府土地，应由专责部门处理。8 月 19 日，1823 将个案上呈至上述各部门的投诉主任，并建议民政总署统筹与各部门安排联合行动以解决问题。

6.11 路政署于 8 月下旬回复 1823，如地政总署采取执法行动，会协助清理有关建筑物料。地政总署从 1823 得悉路政署会参与联合行动后联络食环署。三个部门经商讨后于 9 月 3 日进行跨部门联合行动。最终，问题在投诉人投诉后近四个月才得到解决。

6.12 这宗个案反映，即使 1823 致力斡旋以厘清部门之间的权责，但如果部门只着眼于指出个案涉及其他部门的职权范围，而并非从解决问题的角度出发，投诉往往不能获适时及有效跟进。

6.13 处理跨部门投诉的最有效及快捷方法，是部门主动直接就问题进行磋商，以尽早处理分歧并就权责分工达成共识。在这宗个案中，1823 的上呈机制未能有效促使部门进行直接和实质的沟通。

个案三

6.14 2021年8月，投诉人向1823投诉某露天公共运输交汇处（「事涉交汇处」）有违例停泊单车（「违泊问题」）。1823将个案转介民政总署，该署经1823将个案转介运输署及地政总署，要求两署确认事涉交汇处的管辖权。

6.15 地政总署指事涉交汇处属运输交汇处，应由运输署负责管理，运输署则指事涉地点位于未批租政府土地，故不属其管辖范围。由于事涉交汇处的管理责任未获厘清，清理违泊单车的行动一直未有进行。

6.16 同年12月1日，投诉人再向1823投诉「违泊问题」。1823于同月先后将个案上呈至各部门的联络主任及投诉主任，要求重新检视个案，并建议民政总署统筹与各部门安排联合行动以解决问题，惟运输署及地政总署均坚持其原先的意见（上文**第6.15段**）。

6.17 本署调查发现，投诉人向1823投诉前，部门间就事涉交汇处的违泊单车问题的权责分歧早于2020年9月已出现。惟相关部门并没有主动进行磋商，以厘清有关权责及尝试就处理违泊单车的分工达成共识。清理有关的违泊单车责任谁属的问题，一直悬而未决。

6.18 在本署展开调查后，地政总署联同相关部门，于2022年1月下旬进行「一次性」联合行动，暂时处理了「违泊问题」，但各部门对于处理该问题的责任谁属依然未有共识。最后，地政总署及运输署应本署建议，连同其他相关部门举行跨部门高层会议商讨有关事宜，其后在当时的地方行政督导委员会[7]作进一步跟进，各部门就处理位于未批租政府土地的露天公共运输交汇处的违泊单车问题，达成了分工安排的共识。

---

7 政府于2007年成立地方行政督导委员会，由民政及青年事务局（前身为民政事务局）常任秘书长担任主席，成员包括在地区管理方面有重要职责的部门首长。督导委员会提供一个平台让各部门首长级人员共同协商解决涉及跨部门的地区问题。

2023年5月，行政长官公布完善地区治理方案，其中，成立由政务司副司长主持的「地区治理专组」，取代地方行政督导委员会。「地区治理专组」指挥及统筹各政策局和部门的地区工作，协调及理顺不同部门解决一些需要跨部门或跨区处理的地区问题。

6.19 这宗个案显示，就涉及权责争议的个案，在部门各持己见的情况下，单靠 1823 现时将个案上呈至部门不同职级人员检视的做法，未必足以化解部门间的争议，亦未能促进跨部门协作，以彻底解决有关问题。相反，如问题能在更高的层面讨论，权责及分工可得到全面检视并彻底厘清，日后 1823 再接到类似投诉时就能迅速处理，市民可从中得益。

个案四

6.20 2022 年 9 月，投诉人直接向食环署举报某处所无牌制造蛋糕。食环署调查后并无发现有人无牌经营食物业。同年 11 月，投诉人再向食环署举报事涉处所于社交媒体发放的贴图内容涉嫌触犯法例，但有关法例并非由食环署负责执行。食环署取得投诉人同意，转介其举报予香港警务处。但该署的转介方法却是把个案转交 1823，要求代为向警方转介投诉人的举报个案。1823 应食环署的要求进行转介，并联络投诉人以了解其举报的详情。

6.21 1823 的成立旨为市民提供单一联络点，让市民在查询和投诉时无须理会政府的组织架构及分工。本署相信政府内部不同部门可直接将个案及相关资料转介予负责部门跟进。如部门直接从市民收到不属其职权范围的投诉并在市民明确要求转介到指定部门时，只是将个案交予 1823，除了延误解决问题的进度，也影响到 1823 未能有效运用资源，做好本身的职责。

个案五

6.22 投诉人向 1823 提出一宗有关地政总署的查询，惟获覆其查询不属 1823 的服务范围。投诉人不满 1823 的回复，指其说法与其网页所述有异。

6.23 1823 为 23 个政府部门处理查询，但个别部门只委托 1823 处理部份查询。就地政总署而言，1823 只为该署地税及地价咨询处处理有关地税及地价的查询，但其网页未有就此加以说明。经检视后，1823 已更新网页，清楚说明其处理地政总署的查询之范围。

6.24 这宗个案显示，效率办应清晰地向市民解说 1823 的服务范围。

个案六

6.25 1823 因需集中支援卫生署热线及处理与疫情有关的来电，自 2022 年 2 月下旬起暂停处理市民给运输署等部门的电邮。投诉人于 4 月发电邮给运输署，但该署系统继续将投诉人的电邮转发至 1823，投诉人因而收到 1823 系统发出的自动回复电邮，表示暂停处理经电邮提交的查询及投诉。投诉人不满 1823 未能与运输署就处理市民的电邮作妥善安排。

6.26 本署调查发现，1823 实施暂停处理电邮的安排前，已建议运输署自行处理市民发给该署的电邮，但该署表示未能自行处理。本署认为，基于第五波疫情所带来的查询急升以及人手压力限制（大量 1823 前线职员因染疫、成为密切接触者而须接受检疫），1823 暂停处理电邮，属无可奈何。

6.27 1823 与运输署已透过网页、新闻公告等告知停收电邮安排及向运输署查询的途径，但本署认为，1823 与运输署应相应修订其系统发送的自动回复之内容，说明运输署的其他查询途径，而不是单单表示 1823 暂停处理市民的电邮。本署得悉，1823 已与运输署商讨并达成共识，若 1823 日后再次需要暂停处理电邮，运输署不论会否自行处理市民的电邮，均会停止将市民的电邮转发至 1823，并会从其网站移除该署电邮由 1823 处理的讯息。如运输署决定自行处理市民的电邮，该署会直接回复市民；否则该署会更改自动回复电邮，通知市民该署暂停处理市民的电邮（及经其他渠道的来函），以及提供该署的其他查询途径。

其他地区的政府热线服务

6.28 其他地区政府亦有设立类似 1823 的 24 小时一站式非紧急热线及／或线上平台，处理市民对政府服务的查询、投诉及要求等。本署在是次主动调查参考了以下地区的服务。

广州市

6.29 广州市政府设有「广州 12345 政务服务便民热线」[8]（「12345 热线」），是 24 小时运作的公共服务平台。市政府各部门、区政府及具有管理公共事务职能的单位会跟进该热线转介的事项。市民可以就广州市行政区域内的行政管理或公共服务，经 12345 热线作查询、求助、投诉、举报和提出意见，并可透过该热线的网上平台，以其个案编号及联络电话号码查询个案进度，以及在收到完成办理的回复后进行满意度评价。另一方面，12345 热线的网站有提供热线受理事项的案例及数据，以及不同公共服务类别的知识库，供公众查阅。中心亦会透过分析相关数据及研判案例，辅助政府精准施政。

6.30 在处理权责不清个案方面，根据《广东省 12345 政务服务便民热线管理办法》（「热线管理办法」），12345 热线实行首接负责制：12345 热线根据受理事项类型填制工作单及转派至承办单位，承办单位收到工作单后，牵头协调相关单位办理，相关单位应当积极配合。承办单位若认为办理事项不属其职责范围，应于收到工作单当日起计两个工作天内申请退回，并说明退回理由和依据。12345 热线管理机构审核同意后会另行转派工作单；不同意的会退回，由原有承办单位继续办理，办理时限由首次接到工作单当日计算。承办单位若认为有关事项不属「热线管理办法」的受理范围，应根据「热线管理办法」向市民解释其个案不予受理的依据。对于涉及多个承办单位，管辖权限或适用法律存在争议的事项，由 12345 热线管理机构召集相关部门协调确定承办单位，承辦单位应当遵照办理，不得退回工作单。

台北市

6.31 台北市政府设立了 1999 台北市民当家热线服务（「1999 热线」）[9]由市政府辖下的研究发展考核委员会（「研考会」）负责监督。1999 热线提供多国语言及手语视象服务。在处理查询方面，1999 热线除解答一般查询外，亦会提供转接服务（即民众查询内

---

8 资料网站：广州市人民政府网页—广州 12345 政务服务便民热线使用说明。

9 网址：https://1999.gov.taipei

容若涉及行政专业判断或酌情，热线人员会将来电转接至相关单位或承办人员）。

6.32 此外，根据 1999 热线中心的统计，1999 热线处理市民来电的平均服务时间为 3 分钟，为避免通话时间过长而占用其他市民即时使用 1999 热线服务的机会，台北市政府将 1999 热线的通话时间的上限设定为 10 分钟。在服务时间将届满时，热线人员会提醒市民尚若有其他服务需求，请对方提供联络电话，以便热线人员稍后再回电他们。至于转介予相关单位处理的个案，相关单位处理后会将结果上载有关系统，系统再以简讯或电邮方式通知市民，市民亦可上网或致电查询个案情况。

6.33 台北市政府为使政府各机关能迅速、确实及有效提供服务，特别订定「1999 台北市民当家热线服务实施计画」，订明各机关向 1999 热线更新资讯的时限、跟进 1999 热线派工项目及处理时限表，以及如何配合 1999 热线的工作，例如：各机关需指派专责人员受理 1999 热线转接的电话、协助资料更新及担任行政联系。就涉及权责争议的个案，研考会在判断权责谁属后进行分派；若有关机关认为个案不属其管辖范畴，应依「台北市政府各机关加强横向联系及管辖权争议处理要点」的相关规定移请有管辖权之机关办理。该计划亦订明，研考会会定期上呈汇整重大缺失（包括未及时更新资讯、逾期办理个案、推诿拒收个案等）及热线服务办理情形报告以作检讨，各机关处理热线事务优良者可获内部奬励，反之则按情节轻重予以惩处。

新加坡

6.34 新加坡政府设有「一联通」(OneService)流动应用程式[10]，市民可在该应用程式登记帐户后，提交有关社区服务的诉求。诉求会传送给负责单位跟进。市民会经该应用程式收到跟进结果。该应用程式由隶属于通讯及新闻部的社区事务署管理。该署的设立旨在改善及协调政府整体的社区事务。该署透过与公共机构和市镇理事会合作改进社区服务，并会持续审查和微调相关工作流程，以更有效地管理和处理公众对社区问题的反馈及快速地解决问题。该署亦会牵头与公共机构和市镇理事会协调，制定系统性的解决方案，以处理跨越不同公共机构和市镇理事会的复杂问题。

---

10 资料网站：OneService App

南韩

6.35 在南韩，除了政府综合电话（110）中心外，政府亦设立「国民申闻鼓」电子平台[11]，让公众向政府提交呈请书、提出申诉及作出建议，而无需知道或探究应前往哪个部门。有超过 900 个政府机关参与了该平台。公众的个案会透过该平台转达至适当的部门作一站式跟进，平台会通知公众有关跟进结果。公众亦可在该平台查询个案进度。另外，该平台的系统会监测民众的意见并识别出频繁提出或快速增加的请求，然后将这些资讯转移到相关机构以进行预防投诉的工作。该平台亦会就诉求进行分析，并向公众发放有关数据。公众可按不同准则，例如地区、地点、负责单位、时期、诉求人性别和年龄等，搜寻个案统计资料。

纽约市

6.36 纽约市政府设立的 311 客户服务中心[12]（「311 中心」），是由电话及配置网站和流动应用程式组成的 24 小时公共服务平台，311 中心提供多国语言服务，解答市民超过 2,000 种有关纽约市的服务和计划的查询，以及接收市民对该市超过 500 种服务的诉求。市民如在线上向 311 中心提交诉求，在提交诉求前，会先获得相关资料，包括负责部门，部门处理程序和时限，以及其他可行的求助途径。以拣选举报邻舍嘈音为例，网页会显示，警方一般会在八小时内回应；警方到场时若仍有嘈音，他们可采取行动；若投诉人于八小时内重复投诉，警方只会回应一次；市民亦可考虑联络业主或租户协会。市民提出的诉求会实时发送给负责的单位／部门处理，市民会获提供诉求编号以供在网上查询处理进度。

6.37 另一方面，311 中心会在隐藏市民个人资料的情况下，在其网站实时公布所收到但仍在处理中的诉求的资料（包括提出诉求的日期及时间、诉求编号、进度、类别、详情、地点、更新日期及时间，以及距离下次更新进度的日子），以及过往五天内结案的诉求资料。公众可按地点、日期或诉求类别搜寻及浏览该些诉求的资料。311 中心亦会整理及分析相关数据，在网站公布每月及每

---

11 网站：www.epeople.go.kr

12 网址：https://portal.311.nyc.gov

年的查询及诉求报告，包括首十位的查询及诉求类别的分析报告。市民可在 311 网站透过下列方法查阅相关资料：

- 以年份和月份查阅不同查询类别的数据；

- 以年份、月份、负责单位、诉求类别、及地点等查阅相关的诉求数据；以及

- 以年份、月份、负责单位及诉求类别在地图上查阅不同区域的诉求数据，例如涉及某个负责单位就某个诉求类别在不同区域的诉求数据。

7

本署的评论及建议

整体评论

7.1 随着越来越多市民使用 1823 的服务，1823 可算是站在政府的最前线，是政府与市民接触的其中一个主要平台。经 1823 处理的投诉和查询能否得到适切跟进，直接影响市民对政府的印象和信心。另外，政府透过 1823 接收市民对政府服务的意见，可了解市民的关注，掌握社会脉搏。因此，有效发挥 1823 的功能，可促进政府良好管治及提升公共行政效率和质素。

7.2 现时 1823 处理 23 个政府部门的查询，已涵盖大部分与民生息息相关的政府服务。在 2018 年至 2023 年期间，1823 每年平均处理约 195 万宗查询，就以电话提出的查询，1823 能于首次通话时解答当中的 99%（上文**第 2.9 及 3.4 段**），本署认为，其处理市民查询的效率优良，能达到其提供一站式查询服务的目标。1823 并不时为主要政府项目及措施而设的短期热线提供支援；在疫情期间，1823 亦支援政府的抗疫工作，接听多条与抗疫相关的热线（上文**第 4.12 至 4.16 段**）。此外，1823 有主动采取措施改善服务（上文**第 2.25 段**），并积极向部门提供意见以更有效处理查询（上文**第 4.6 至 4.11 段**），其积极态度值得肯定。

7.3 在处理投诉方面，本署须指出，实际处理投诉个案内容的责任在相关部门，包括适时提供切实的回应。1823 的角色是将市民提出的投诉转介相关政策局或部门处理，免除市民要识别部门分工的麻烦，1823 并会跟进部门处理个案的进度，直至部门具体回复市民为止。

7.4 至于跨部门的投诉，若没有部门承担责任处理投诉，1823 便会按拒收部门的建议／要求将个案重新转介予另一部门，或自行寻找负责部门再进行转介。这过程会重复直至有部门愿意接收投诉，或透过协调有关部门进行「一次性」行动以解决有关问题（上文**第 3.9 段**）。

7.5 本署曾于2008年进行主动调查，审研1823的日常运作。本署在2008年的调查指出，就涉及跨部门的投诉，1823基于其本身职权的限制，不时出现未能有效识别主事部门及促使相关部门解决权责不清纠纷的情况。本署是次主动调查发现，1823在处理涉及多个部门及权责不清的个案时，偶有力有不逮的情况；而1823在来电处理、与参与部门的合作安排、日常运作及数据运用等也尚见可改善空间。综合调查所得，本署有以下观察及评论。

（一）未能有效处理跨部门投诉及部门间权责不清的个案

7.6 于2018年至2023年期间，1823每年平均接获约55万宗投诉（上文**第3.4段，图1**），而因相关部门拒收而须透过上呈机制处理的约有7,400宗，占所有投诉约1.4%，比率不高（上文**第3.10段**）。然而，这些个案相对其他个案耗用1823不少资源，处理不善的话亦影响市民对政府的信心和印象，而且这些个案往往涉及所谓「老、大、难」的社会问题，因此，有效处理跨部门及部门间权责不清的个案，不但可提升1823的整体效率，亦有助政府解决社会问题。以下我们将就1823对跨部门投诉及部门间权责不清个案的处理作出评论。

(I) 未能规限部门适时跟进个案

7.7 根据1823现行的投诉处理机制，当有两个部门拒收个案时，1823会启动三层的上呈机制要求拒收部门不同级别的人员重新审视个案（上文**第3.8段**）。

7.8 根据上文**第3.10段，表4**，在2018年至2023年期间，在每年约7,400宗个案涉及部门间权责不清的情况而需经上呈机制处理的个案中，约4,100宗（约56%）个案超出各政府部门一般回复时限的30天以上才完成跟进，约560宗（约7.5%）的个案更超过6个月仍未完成跟进（**第3.10段，表5**）。本署审研1823的统计数据后发现，每年平均有5,913宗个案经部门主事职员审视后（即第一层）获得处理，而在30天内完成及一至三个月内完成的个案分别为3,176宗及2,814宗，即透过第一层上呈机制已获处理的个案中，有近五成的个案需超过30天才完成，情况殊不理想。本署审研个案记录时发现，这些耗时以月计才能完成跟进的个案，往往涉及部门未有适时回复1823及部门间反复就分工或权责的问题上有争议。

7.9 事实上 1823 在作出转介后，须等待部门回复才会作进一步跟进。本署留意到，如部门逾时回复，1823 会发出催办通知，但因 1823 无权指示部门采取任何行动或在指定时限内作覆，故 1823 在跟进个案的进度上难免处于被动位置。

7.10 本署审研个案时亦发现，有部门回复 1823 拒绝接收个案时，仅表示个案不属其职权范围，并没有解释原因；亦有部门要求 1823 将个案转介另一部门时，并没有提供理据。1823 因而需时翻查资料以识别负责部门再进行转介，被要求接手跟进个案的部门亦须花时间了解个案，处理个案的整体进度也因而受到影响。

7.11 本署认为，为确保个案可获适时转介，如部门认为个案不属其职权范围或应由其他部门处理，须在指定时限内回复 1823 并解释原因。若部门未有跟从，1823 须要向部门作出跟进。若部门在限期过后仍未回复，1823 可直接启动上呈机制或按该机制，要求部门再次检视个案。

(II) 上呈机制未能确保部门直接沟通及进行跨部门协作

7.12 本署认为，处理涉及跨部门投诉最有效及快捷的方法，是部门主动直接就问题进行磋商，以尽早处理分歧并就权责分工达成共识。在这方面，政府曾发出「总务通告第 24/2016 号—处理投诉的机制」阐明处理涉及跨部门的投诉的原则和需注意的事项，当中包括：

- 决策局／部门（「局 / 部门」）应订定清晰明确的程序，协调横跨内部或外界不同范畴的投诉的调查工作。

- 投诉涉及的局 / 部门应互相联系，并确定主责的一方，由主责的一方协调作出回应。

- 凡事应以市民为先，局 / 部门之间有关分工的争议则属其次。

- 如未能协议由哪一个局 / 部门协调作出回应，接收投诉的一方应把有关个案告知高层管理人员（例如投诉联络主任）。

- 如有需要，有关的局／部门应迅速介入，解决难以处理的跨部门投诉。

- 当投诉经跨部门协调而获得妥善处理后，局／部门应检讨灰色地带及议定工作划分的安排。

- 接手处理的一方或负责就投诉进行协调的局／部门（如非最先接获投诉的一方）有责任确保投诉按时限处理。参与处理投诉的各方应在合理的时限内，向负责协调的局／部门提供资料／意见，以便后者可适时回复投诉人。

7.13 由此可见，政府本身亦倡议局／部门在遇上涉及部门间权责和分工有争议的投诉个案时，时刻以民为先，以尽快妥善处理投诉事项为前提；而事后亦须进行检讨，避免日后再需耗时争议权责谁属或分工的事宜。

7.14 然而，本署留意到，在 1823 透过上呈机制厘清个案的主事部门之过程中，部门有时候只是向 1823 重复该投诉不属其职权范围的立场，透过 1823 回应其他部门的意见的情况亦时有出现。虽然 1823 时有提醒部门间可以作出联合实地视察或透过会议解决争议，但部门间甚少甚至没有主动就个案直接沟通或磋商。在本报告**第 6 章的个案**二便是例子。在该个案中，地政总署、路政署及食环署在 1823 协调下有跟进有关的建筑物料堆积问题，但部门间的回应均是经 1823 转述。本署认为，若地政总署与路政署及其他相关部门及早展开跨部门会议商讨，以共同订定工作方案，有关问题应可更早获得处理。

7.15 本报告**第 6 章的个案**三亦反映类似情况，本署发现，投诉人在 2021 年 8 月向 1823 投诉前，部门间就事涉交汇处的违泊单车问题的权责分歧早于 2020 年 9 月已出现，惟相关部门并没有主动进行磋商，以厘清有关权责及尝试就职责分工达成共识。清理事涉交汇处的违泊单车责任谁属的问题，并没有得到处理（上文**第 6.17 段**）。在 1823 透过上呈机制处理投诉人的投诉的过程中，地政总署及运输署仍各自重申其之前认为事涉地点不属职权范围的立场，未有尝试寻求可行方法或途径以彻底解决分歧。即使 1823 主动向民政总署提议可与各部门安排联合行动以解决问题，事情一直处于胶着状况。在本署介入后，地政总署始联同相关部门于

2022 年 1 月下旬，在事涉地点进行「一次性」联合行动（上文**第 6.18 段**）。

7.16 本署认为，单靠 1823 的协调及斡旋未能有效促进部门间直接沟通，厘清分歧和及早展开跨部门协作，以处理市民的投诉，这实与政府就跨部门处理投诉的原则背道而驰（上文**第 7.12 段**）。

(III) 须加强就跨部门或有权责争议投诉的协调能力

7.17 按现行机制，1823 主要是根据参与部门提供的知识库内容、部门网站的资料、1823 职员对投诉事项的理解及处理相关投诉的经验，将投诉转介至负责的部门。然而，1823 不可能掌握所有部门的具体工作和职权范围，也无权指令部门接收个案或就任何个案采取跟进行动。因此，当部门间就某个案的权责出现争议时，1823 往往只能在部门间逐一查问，以及按部门指示或建议将个案转介给其他部门；如部门未有指示或建议，1823 就需要自行寻索。这重复的过程不但费时失事，影响到 1823 的效率，更不理想的是，其间市民获告知不同部门接连拒绝受理其投诉，而所投诉的事情则一直未获处理，难免令市民更为不满。本报告**第 6 章的个案一至三**正正反映此问题。

7.18 就涉及多个政府部门及出现权责不清的个案，1823 的工作实际上并非纯粹转介投诉及监察部门回复市民的进度，而是须充当斡旋和协调的角色，甚至要厘清相关部门在个别个案中的权责并识别出主事部门。本署发现，在协调部门工作或在厘清权责问题的过程中，1823 往往是「有责无权」。1823 按现行机制将个案上呈至相关部门不同职级的人员审视。如有需要，1823 会尝试协调事涉部门进行协商及建议部门进行「一次性」的跟进（例如「一次性」维修），以解决问题。若相关部门最终仍拒绝接收及处理个案，1823 会统筹向投诉人提供综合回复（上文**第 3.8 及 3.9 段**）。

7.19 根据 1823 的资料，在 2018 年至 2023 年期间，透过上呈机制处理的个案主要涉及范畴（包括阻街、树木管理、渠道管理、道路维修及垃圾及清洁）均属直接影响民生的地区问题，所占比率超过 50%（上文**第 3.11 段，表 6**）。但这些与民生息息相关的个案理应迅速处理，却不时因部门之间权责不清无法及早获得解

决（上文**第 3.10 段**），也会令市民产生政府部门互相推卸责任之观感。

7.20 地区问题被视为「老、大、难」，是因为这些问题在不同地区都经常出现，而处理问题的责任分散于多个部门，往往会出现权责不清的情况。本署过去就涉及这类问题（例如阻街）的个案的调查发现，各部门因会认为问题应由多个部门集体负责，结果容易变成无一愿意积极承担责任及认真寻求彻底解决问题的对策，甚或抱着拖延态度，等待 1823 协调进行「一次性」的跨部门联合行动。本署认为，就个别个案而言，该些行动或许暂时解决了所涉问题，惟各部门就权责方面的根本性分歧或误解，仍未获彻底解决或疏理。在这情况下，当老问题再次出现，1823 又周而复始地寻找主事部门、进行转介及协调。

7.21 本署并非全盘否定 1823 的上呈机制就处理涉及跨部门或权责不清的个案所发挥的作用。本署认为值得探讨除按现行上呈机制行事外，1823 可如何进一步发挥其角色，协助政府有效处理涉及跨部门及权责不清的「老、大、难」地区问题。

7.22 在这方面，本署在「政府对货物及杂物非法霸占或阻碍街道的规管」的主动调查已指出，当部门间就权责出现争议时，虽然 1823 致力进行斡旋，但毕竟 1823 无可能较部门本身更熟悉其工作范畴，亦无权指令任何部门接手跟进个案，因此，1823 只能在整理各部门的解释后，上呈至所涉部门的不同职级人员重新检视，处理上难免费时失事。单靠 1823 现时将权责不清的个案上呈至部门不同职级人员检视的做法，未必足以及时化解部门间的争议，亦未能促进跨部门协作。在上述主动调查，就协调处理阻街事宜，本署建议民政总署督导各区民政事务处更积极统筹地区事务及协调部门解决问题，并鼓励其他部门善用民政事务处的协调角色[13]。至于地区层面未能解决的违规问题或权责争议，则应果断上呈当时的地方行政督导委员会（上文**第 6.18 段，注 7**），冀能透过高层次协商尽早凝聚共识；本署亦建议地方行政督导委员会积极

[13] 各区民政事务处的民政事务专员，是政府在地区层面的代表，亦是地区管理委员会的主席（地区管理委员会由当区民政事务专员担任主席，成员包括区内主要部门代表。委员会为各部门提供讨论的场合，以探讨和解决区内问题）。民政事务专员过去一直担任统筹部门在地区的服务，以及协调部门解决地区问题的角色。

考虑订立常设中央机制，定期检讨各地区已完成而需较长时间处理的跨部门个案，以探究有否涉及系统性问题，并作所需改善。

7.23 另外，在「有关政府土地上树木投诉的处理」的主动调查中，本署亦提出类同的观点，认为树木办[14]应更主动介入涉及权责争议的树木投诉个案，无须待 1823 根据上呈机制将个案上呈至某个层面才介入，以免问题树木因未获适时处理而引致环境卫生滋扰甚至安全风险。就此，本署向发展局树木办提出了以下具体建议：

- 就涉及部门权责争议的树木投诉个案，考虑以投诉的整体处理时间作为其中一个介入准则，以减低问题树木因未获适时处理而引致的环境卫生滋扰甚至安全风险；

- 就曾处理涉及权责争议的树木投诉个案进行系统性分析，整合各部门常见的分歧和误解，与部门定期进行交流及分享， 并适时检视及按需要更新《技术通告》的内容，适当地加入过往裁决个案所得的原则性指引，供各部门遵从；

- 督导各部门严格按照跨部门机制的规定处理投诉转介个案，即如不同意接收个案需在指明时限内提出转介要求，并在提出该要求时向 1823 提供充足资讯。树木办亦应监察部门的遵从情况，确保投诉个案获适时转介；

- 指示各部门就树木投诉出现权责争议时及早安排联合视察，以尽快厘清树木管理责任；以及

- 检视及优化 1823 月度报告的数据类别，以加强监察各部门处理树木投诉的表现和跨部门机制的运作情况。

---

14 树木办为本港制定全面的树木管理策略及措施，以及在中央层面协调及督导各部门处理树木投诉的工作。

7.24 根据效率办的资料，2022 年须透过上呈机制处理的投诉个案中，涉及阻街及树木管理的最多，均超过一千宗（上文**第 3.11 段，表 6**）。按本署在上述两个主动调查的建议，本署认为，效率办应主动上呈涉及阻街的跨部门投诉个案予民政总署／当区民政事务专员，以及整理有关个案的内容及数据并上呈「地区治理专组」（上文**第 6.18 段，注 7**），以协助民政总署及「地区治理专组」落实上文**第 7.22 段**所述的建议，提升处理阻街投诉个案的效率。本署得悉，1823 已应发展局要求主动上呈涉及政府土地上树木的跨部门投诉个案予发展局，让树木办更有效执行其工作。

7.25 本署留意到，在完善地区治理方案下成立的「地区治理专组」职权包括统筹和协调涉及跨部门及／或跨区的地区问题、确立权责分工和理顺工作流程，以及监察各决策局和部门所执行的措施成效及督导相关决策局和部门制定改善措施等；而成立「地区治理专组」以取代以往的「地方行政督导委员会」和「地区事项统筹工作组」是为了更有效促进部门间就地区工作的协调和相互的配合，并以全局观和更宏观角度考虑各种地区问题，从而快速制定合适应对措施。根据完善地区治理方案，民政及青年事务局及民政总署负责支援「地区治理领导委员会」及「地区治理专组」的工作。因此，本署认为，1823 应把握完善地区治理的契机，支持及配合政府的完善地区治理方案，就上文第 3.12 段所述五个范畴的其他三个范畴的个案以及一些涉及地区问题以及重复出现权责不清问题的个案，主动上呈个案予当区民政事务专员或「地区治理专组」，以期透过政府的高层架构更有效解决涉及跨部门及权责争议的个案及地区问题，同时亦可协助民政总署更有效支援「地区治理领导委员会」及「地区治理专组」的工作，以及协助「地区治理专组」更了解涉及跨部门及／或跨区的地区问题，以便该组快速制定合适应对措施。本署注意到，「地区治理专组」于 2023 年 7 月召开首次会议，即到现时只运作了半年；本署认为，1823 应制定一套机制及订定相关工作指引，将上呈工作制度及恒常化，以有系统及适时地将个案上呈当区民政事务专员或「地区治理专组」。

7.26 本报告**第 6 章**列举了一些其他地区的政府设立类似 1823 处理市民对政府服务的查询和投诉的热线中心之例子，当中有热线中心获赋予一定权力，让其有效处理涉及权责不清的个案。例如在广州市，12345 热线实行首接负责制，承办单位收到热线转派的个案后须牵头协调相关单位处理；若认为不属其职责范围的，须说明退回理由和依据，12345 热线对有关退回有审核权，可指示

承办单位继续处理该个案（上文**第 6.30 段**）。又例如在台北市，政府订定「1999 台北市民当家热线服务实施计画」，订明各机关须配合 1999 热线的工作（上文**第 6.33 段**）。

7.27 本署认为，为跨部门及权责不清的投诉识别负责部门或协调各部门之间的工作，是 1823 向市民提供一站式服务的重要一环。长远而言，政府应参考其他地区做法，考虑是否需要制定一套解决权责不清的争议的机制，以便 1823 更有效地、全面地发挥其职能。

（二）接听电话能力未能应付服务需求

7.28 在 2018 年至 2022 年期间，市民使用 1823 服务的次数持续攀升，至 2023 年，使用量下跌三成。市民使用 1823 的服务当中约四成是经电话联系（上文**第 2.6 段，表 2**）。因此，1823 处理来电的能力与其能否向市民提供的服务水平有密切关系。

7.29 根据 1823 的资料，在 2018 年至 2022 年期间，1823 于 12 秒内接听来电的比率只介乎 61%至 71%之间，未能达到「至少 80%来电于 12 秒内获接听」的服务指标（上文**第 2.9 段，表 3**）。由此可见，1823 多年来接听来电的能力均低于该服务指标。至 2023 年，1823 于 12 秒内接听来电的比率已有改善，达 74%。

7.30 就 1823 接听来电的能力，除了在接听时间方面多年来未能达到服务指标，本署认为，另一点同样值得关注的，是 1823 实际接听来电的数目。上文**第 4.2 段**提及，效率办统计 1823 处理来电的数目时，将被电话系统转驳至留言信箱的来电也包括在内；而在 2018 年至 2023 年期间，1823 每年平均能处理约 68%的来电。不过，若剔除被转驳至留言信箱的来电的数目，实际上 1823 每年平均只能接听约 42%的来电，即每年平均有约 257 万的来电未获职员即时接听。

7.31 虽然效率办表示，1823 职员会在来电许可的情况下，按留言的先后次序回复留有联络资料的市民（上文**第 2.17 段**），本署亦备悉该办就计算处理来电数量的解释（上文**第 4.2 段**），但本署认为，1823 提供的是 24 小时一站式服务，市民期望每次致电时可

获职员接听，即时作出查询或投诉。此外，有市民因留言后迟迟未获 1823 回复而再次致电，进一步增加 1823 电话系统的负荷。

7.32 本署认为，作为一个专责处理市民查询及投诉的单位，1823 在 2018 年至 2023 年期间接听来电的比率长期未达其订下的指标，有违市民期望。本署留意到 1823 于 2023 年处理来电的表现已有改善，并已于 2023 年 12 月底完成电话系统更新工程。本署期望下文**第 7.33 至 7.38 段**提及的其他运作上可改善之处改善之后，可减低市民致电查询的需求及提升 1823 的效率，从而进一步提升 1823 接听电话的比率。

（三）应对危机的能力有改善空间

7.33 本港在 2022 年面对突如其来且极度严峻的 2019 冠状病毒病第五波疫情。1823 于 2020 年 1 月开始支援卫生署的新冠热线，负责接听卫生署职员未能接听而转驳至 1823 的来电，并于 2021 年 2 月开始替卫生署全面接听新冠热线（上文**第 4.17 段**）。其间，市民来电数量大幅增加，而 1823 亦有不少职员因染疫及须隔离检疫等原因而未能值勤，严重影响到 1823 的运作。当时 1823 曾暂停处理所有文字讯息个案，以集中处理与疫情相关的来电（上文**第 4.17 至 4.19 段**），但仍未能改善有大量市民来电被系统断线的情况，从上文**第 4.2 段及图 2** 可见，1823 在 2022 年共接获 647.2 万个来电，被系统断线，不及处理的来电超过五成，高达 334.1 万个。

7.34 本署留意到，1823 的部分应变措施需要参与部门的配合或协调，但部门未必能作出配合，本报告**第 6 章的个案六**便是其中一个例子。在第五波疫情爆发后，1823 曾要求运输署自行处理市民发给该署的电邮。惟运输署表示未能处理，而其系统继续将发给该署的电邮转发至 1823，而 1823 就有关电邮发出的自动回复亦没有作出相应修订以告知市民其他查询渠道。本署备悉 1823 已与运输署就日后类似情况作出安排，避免同类事件再发生（上文**第 6.27 段**）。

7.35 本署明白在极端情况下难以要求公共服务（包括 1823 的服务）完全维持平常的水平。然而，政府当局亦应参考应对疫情的经验，未雨绸缪，制定危机应急计划，以尽量提升应对极端情况的

能力。就 1823 的服务而言，效率办表示会与所有参与部门商讨后备方案（上文**第 4.22 段**）。本署认为，效率办应尽快与所有参与部门进行商讨，制定后备方案及应变措施，并将方案加入合作协议，将之恒常及制度化，以便日后再出现突发及紧急情况令 1823 的服务受到严重影响时，双方能根据协议内容迅速采取应变措施，让市民有清楚讯息及合理的渠道向政府部门作查询及投诉，不致求助无门。

（四）其他日常运作上可改善之处

(I)　进一步应用人工智能科技处理查询

7.36　现时 1823 的文字及语音版本的聊天机械人只能处理数个主题事项，大部分主题事项仍须由职员接听电话或阅读文字讯息后作解答（上文**第 2.22 及 2.23 段**）。人工智能聊天机械人技术经过多年发展已越趋成熟，而市民对聊天机械人的接受程度亦与日俱增。本署认为，1823 应定期就市民的查询进行统计及分析，按市民关注的事项或政府服务，逐步增加可透过聊天机械人向市民提供的资讯。

(II)　便利市民自行查询个案进度

7.37　现时，经 1823 流动应用程式提出查询及投诉的市民可在流动应用程式中查看其个案进度及部门回复（上文**第 2.25 段**），但经其他途径提出查询及投诉的市民则仍需致电或以文字讯息向 1823 查询个案进度。本署认为，效率办应参考其他地区政府热线的做法（如广州市的 12345 热线及纽约市的 311 中心）（上文**第 6.29 及 6.36 段**）让市民可自行在电子平台上查看其向 1823 提出的个案的进度。这有助减省 1823 职员的相关工作，释放更多时间及人手处理查询及投诉。

(III)　鼓励部门使用个案回复平台回复市民

7.38　1823 于 2022 年 7 月起向参与部门推出个案回复平台。就符合自动回复条件的个案（例如市民有提供联络资料），参与部门可透过该平台，将回复经 1823 的系统自动发给市民，无须经由 1823 职员转发（上文**第 2.14 段**）。本署认为，1823 应要求参与部

门如选择经 1823 回复市民，须一律使用该平台转发回复，并考虑进一步开放该个案回复平台予所有部门。这安排既可简化 1823 处理投诉个案的程序，由系统自动同步更新个案进度，亦可避免出现职员遗漏更新个案进度的可能。

（五） 须向部门厘清 1823 的职能

7.39 1823 的成立旨为市民提供单一联络点，让他们在提出投诉或查询时无需理会政府的组织架构及分工，这一站式服务是面向市民的。对部门而言，1823 所提供的服务是协助部门处理与其职权及服务有关的查询及转介有关该部门的投诉。至于部门直接从市民收到涉及其他部门的查询及投诉，原则上不属 1823 职责范畴内须代部门处理的事情。

7.40 在本报告**第 6 章的个案四**，食环署并不是经由 1823 接收投诉人的举报，但当该署拟将个案转介警方跟进时，却是将个案交到 1823，要 1823 代为转介；而即使接收或转介由警方负责执法的罪案举报并不在 1823 的服务范围内，1823 亦按食环署要求照办。本署认为，效率办有需要向各局／部门说明 1823 的职责和服务范围；此外，若发现部门自行收到查询或投诉后要求 1823 代为转介相关部门的情况普遍，并影响 1823 处理其他查询或投诉的效率，效率办应要求局／部门间直接转介市民的查询、投诉和相关资料，以改善政府整体处理市民查询及投诉的效率之同时，也确保 1823 的资源是用于其本身的职能上。

7.41 另外，效率办表示曾经因为参与部门没有适时通知甚或没有通知 1823 其推行的新服务或新安排并更新知识库，以致 1823 无法应付突然急增的电话查询（上文**第 4.6 至 4.11 段**）。本署认为，1823 可考虑要求参与部门定期提交筹划预算以便作出相应准备，并不时提醒部门更新知识库的重要性。

（六） 效率办应善用 1823 处理个案所得的经验和资料，积极协助政府改善服务及提升公共行政水平

7.42 本署留意到，不同地区政府的热线中心均会善用日常运作所收集的数据，协助政府改善施政及评核各部门处理市民诉求

的表现。该些中心亦会公开分析市民诉求的数据和报告，以增加政府服务的透明度（上文**第 6.35 及 6.37 段**）。

7.43 除了管理 1823，效率办亦是政府顾问，就业务流程重整、架构重组、衡量服务表现、知识管理和变革管理，为各局部门提供顾问服务。本署相信 1823 处理查询及投诉所得的数据当能协助效率办更有效发挥其顾问角色。现时，大数据技术发展成熟，并且被广泛应用于资料分析。效率办可整理有关数据，让各局／部门分析不同公共服务项目的表现及市民的关注和需要，从而改善公共服务。本署注意到，行政长官于 2023 年施政报告宣布政府会成立「数字政策办公室」，将现时的政府资讯科技总监办公室与效率办合并，而 2023 年 12 月公布的「香港促进数据流通及保障数据安全的政策宣言」，提及由「数字政策专员」带领的「数字政策办公室」将利用数据来倡议、协调及促进政府部门推动政务创新、推出更多便民利商的数字服务、以及提升城市管理的大型项目。这与本署上述意见一致。

7.44 在 2018 年至 2023 年期间，1823 每年平均处理约 55 万宗投诉（包括要求政府服务的投诉个案）。当中约 7,400 宗涉及因部门拒收而须透过上呈机制处理的个案（上文**第 3.10 段**），数量不少。固然每宗个案所涉的部门、问题及地区均有不同，但部门间就权责及分工出现的争议不排除涉及系统性问题。本署认为，效率办整合相关数据让各局／部门结合本身的数据作出全面分析，有助政府以全局观及宏观角度检视各地区问题，厘清各部门的职能及理顺部门分工和工作流程，以及制定长远策略，加强各板块的政策及服务的协调及配合。

7.45 上文**第 6.18 段及第 7.25 段**已提及，在完善地区治理方案下，政府已成立由政务司副司长主持的「地区治理专组」，负责指挥和统筹各决策局和部门的地区工作和落实有关政策措施，以及协调及解决涉及跨部门及／或跨区的地区问题。本署认为，「地区治理专组」是效率办提交有关分析报告的合适平台。

7.46 另外，本署留意到效率办表示，在处理与疫情有关的热线期间，1823 分析市民来电并积极与卫生署联络，以确保与抗疫相关的资讯清晰易明，从而减少不必要的投诉及查询（上文**第 4.19 段**）。这方面的努力值得肯定。1823 处理大量市民查询及投诉，确实是了解市民是否能准确理解政府资讯的有效途径。本署认为，

效率办应恒常从政府资讯是否清晰易明的角度分析市民的查询及投诉（例如是否在短期内有大量因误解政府资讯引致的查询），并向相关部门提供意见。

建议

7.47 综合而言，本署对效率办有以下建议：

强化处理跨部门且权责不清的投诉个案之能力

(1) 严格执行部门如认为个案不属其职权范围或应由其他部门处理，须在指定时限内回复并解释原因的要求；若部门在限期过后仍未回复，1823 可直接启动上呈机制或按该机制要求相关部门再次检视个案，以确保投诉获适时处理（上文**第 7.11 段**）。

(2) 就涉及地区问题及重复出现权责争议的个案，制定一套机制及订定相关工作指引，将上呈工作制度及恒常化，以便有系统、适当及适时地把个案上呈民政事务专员或「地区治理专组」（上文**第 7.25 段**）。

加强部门与 1823 的协作与沟通

(3) 就可能严重影响 1823 服务的突发及紧急情况，与所有参与部门商讨后备方案及应变措施，并将方案加入合作协议，将之恒常及制度化，让市民有清楚讯息及合理的渠道向政府部门作查询及投诉（上文**第 7.35 段**）。

(4) 向各局／部门说明 1823 的职责和服务范围并要求局／部门间直接转介市民的查询或、投诉和相关资料，以确保 1823 的资源是用于其本身的职能上，并改善政府整体处理市民查询及投诉的效率（上文**第 7.40 段**）。

(5) 要求参与部门定期就新服务或新安排提交筹划预算，以便作出相应准备，并不时提醒部门更新知识库的重要性（上文**第 7.41 段**）。

提升 1823 的运作效能

(6) 就刚完成更新的电话系统，持续积极监察并适时检视，以进一步提升 1823 接听电话的比率（上文**第 7.32 段**）。

(7) 于 1823 处理查询的工作上进一步应用人工智能科技，逐步增加可透过聊天机械人向市民提供的资讯（上文**第 7.36 段**）。

(8) 研究让市民在电子平台上查阅其向 1823 提出的个案的进度（上文**第 7.37 段**）。

(9) 严格要求选择经 1823 回复市民的参与部门须一律使用该平台回复市民（上文**第 7.38 段**）。

(10) 考虑开放 1823 的个案回复平台予所有部门使用（上文**第 7.38 段**）。

善用资料

(11) 进一步整理 1823 处理查询及投诉所得的数据，以便局／部门自行提取所需数据作出全面分析，以改善政府服务（上文**第 7.43 段**）。

(12) 对跨部门个案进行系统性分析及整合相关数据，不时向「地区治理专组」提交报告，以协助政府解决涉及跨部门的地区问题及制定加强地区行政的长远策略（上文**第 7.44 及 7.45 段**）。

(13) 恒常从政府资讯是否清晰易明的角度分析市民的查询及投诉（例如是否在短期内有大量因误解政府资讯引致的查询），并向相关部门提供意见（上文**第 7.46 段**）。

鸣谢

7.48 本署调查期间，效率办予以配合，申诉专员谨此致谢。此外，本署亦感谢曾就是次主动调查向本署提供意见的人士。

申诉专员公署
档案编号：DI/461
2024 年 3 月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页，以获取最新资讯：

Facebook.com/Ombudsman.HK

Instagram.com/Ombudsman_HK

图表目录

图／表	标题	页数
表 1	与 1823 签订了合作协议的 23 个参与部门	4
表 2	1823 服务渠道的使用量（2018 年至 2023 年）（调整至最近的千位数）	5-6
表 3	1823 的服务表现（2018 年至 2023 年）	7
图 1	1823 处理的查询及投诉的数量（2018 年至 2023 年）（调整至最近的千位数）	15
表 4	1823 透过上呈机制处理的投诉个案数量（2018 年至 2023 年）	17-18
表 5	1823 经上呈机制处理的投诉个案的处理时间（2018 年至 2023 年）	18
表 6	1823 透过上呈机制处理的投诉个案涉及最常见的五个范畴（2018 年至 2023 年）	19
图 2	1823 处理来电的情况（2018 年至 2023 年）（调整至最近的千位数）	22
表 7	1823 额外支援与抗疫相关的热线	26
表 8	1823 每月向参与部门提供服务指标统计数字的情况	30
图 3	2018 年至 2023 年本署接获投诉 1823 的个案数字	33